



**Les projets sectoriels des transports en Afrique
Sub-Saharienne : bilan et réflexions. Actes du séminaire
SITRASS 5, 2 - 4 novembre 1999, Cotonou (Bénin)**

Amakoé Adolehoume

► **To cite this version:**

Amakoé Adolehoume. Les projets sectoriels des transports en Afrique Sub-Saharienne : bilan et réflexions. Actes du séminaire SITRASS 5, 2 - 4 novembre 1999, Cotonou (Bénin). ADOLEHOUME Amakoé (Ed.). SITRASS, 413 p., 1999, coll. SITRASS. halshs-00273786

HAL Id: halshs-00273786

<https://shs.hal.science/halshs-00273786>

Submitted on 16 Apr 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

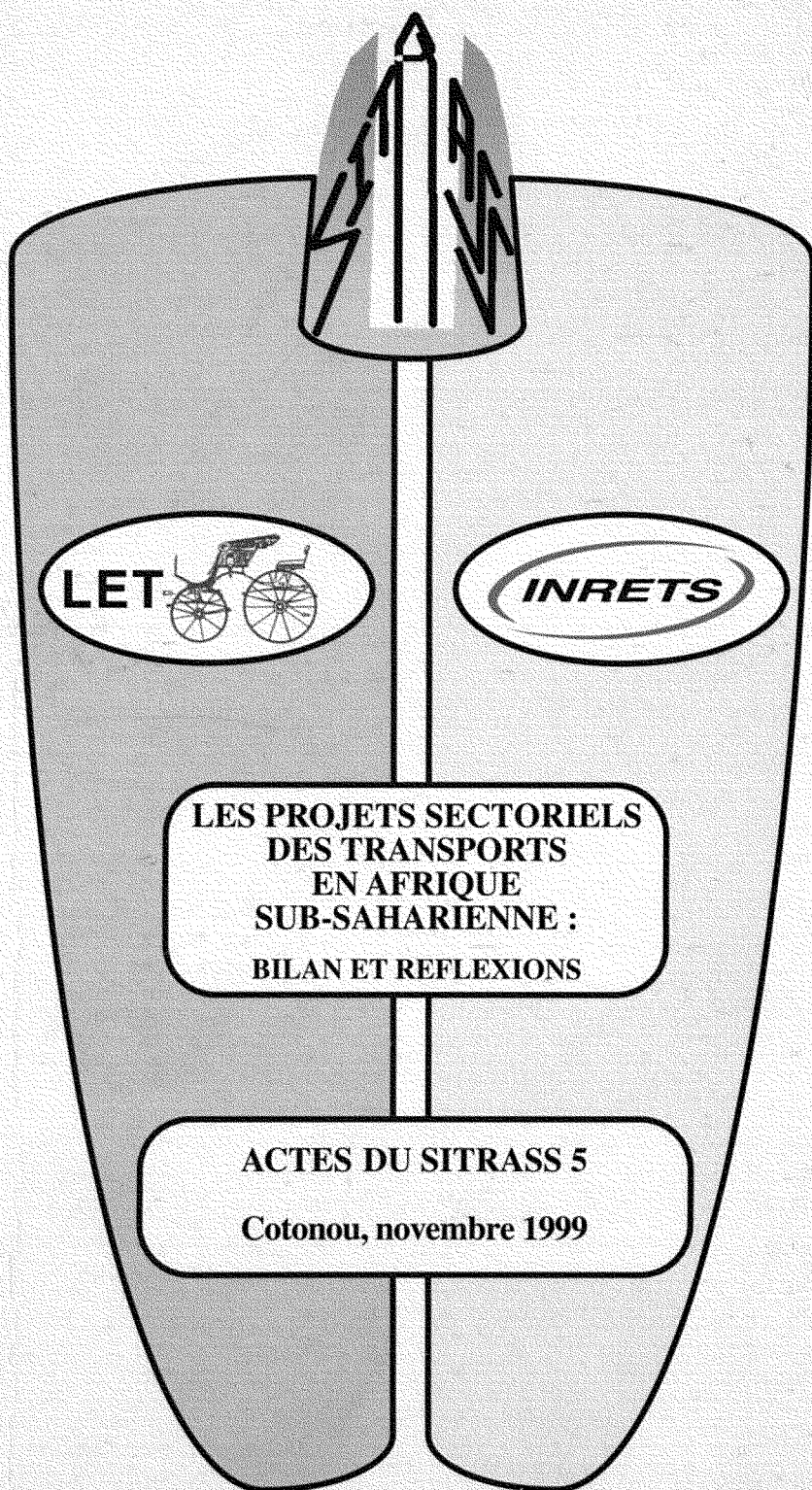
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cet ouvrage vous est proposé avec l'aimable autorisation de l'éditeur scientifique et de SITRASS (Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne) maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright de SITRASS (<http://www.sitrass.org/>) - 1999. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

With the editor and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of SITRASS (<http://www.sitrass.org/>).

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

ADOLEHOUME Amakoé (Ed.). Les projets sectoriels des transports en Afrique sub-saharienne : bilan et réflexions. Actes du séminaire SITRASS 5, 2 - 4 novembre 1999, Cotonou (Bénin). Lyon : SITRASS. 1999. 413 p. (coll. SITRASS).



LET



INRETS

**LES PROJETS SECTORIELS
DES TRANSPORTS
EN AFRIQUE
SUB-SAHARIENNE :
BILAN ET REFLEXIONS**

ACTES DU SITRASS 5

Cotonou, novembre 1999



Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne

LES PROJETS SECTORIELS DES TRANSPORTS EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE : BILAN ET REFLEXIONS

ACTES DU SEMINAIRE SITRASS 5

Cotonou, 2 - 4 novembre 1999

**Organisé avec la collaboration de :
INRETS (France), LET (France),
MTPT (Bénin)**

**Appui financier :
Ministère français des Affaires Etrangères**

EDITE PAR AMAKOÉ P. ADOLÉHOUMÉ

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE

Amakoé P. ADOLÉHOUMÉ, *Délégué Général SITRASS*

Maurice NIATY-MOUAMBA, *Président SITRASS*

En novembre 1996 à Brazzaville, nous nous étions donnés rendez-vous à Yaoundé pour l'organisation de SITRASS 5 et du dixième anniversaire de notre réseau. Ce ne fut malheureusement pas le cas en ce qui concerne Yaoundé : en juillet 1999, nous avions dû prendre la décision de nous rabattre sur Cotonou, suite à des problèmes logistiques au niveau de nos partenaires camerounais. Nous présentons à nouveau ici aux membres du réseau toutes nos excuses pour les désagréments causés par ce changement de lieu. La réussite de l'organisation de Cotonou dans des délais aussi courts, souligne, si besoin était, la solidité et la réalité du réseau SITRASS sur le continent africain.

Placé sous le patronage de son Excellence Monsieur Joseph Sourou ATTIN, Ministre des Travaux Publics et des Transports du Bénin¹, le cinquième séminaire SITRASS s'est tenu à Cotonou, les 2, 3 et 4 novembre 1999, sur le thème : *"Les projets sectoriels des transports (PST) en Afrique sub-saharienne : bilan et réflexions"*.

Dans les programmes d'ajustement structurel (PAS) adoptés comme cadre d'action économique par les bailleurs de fonds, certains secteurs ont fait l'objet d'une attention particulière. C'est notamment le cas du secteur des transports avec la mise en place des projets sectoriels des transports (PST). Partie intégrante des réformes de politique économique, les PST visent notamment à abaisser les coûts de transport en libéralisant le secteur et en améliorant l'état des infrastructures. On a ainsi mis l'accent sur la restructuration des entreprises publiques, la révision du cadre institutionnel, la réhabilitation des réseaux d'infrastructures, et le renforcement des capacités de gestion du secteur. En Afrique sub-saharienne, les premiers PST ont été mis en place par la Banque mondiale au milieu des années '80.

¹ Il nous a fait l'honneur de sa présence à l'ouverture et à la clôture du séminaire.

Après plus d'une dizaine d'années de fonctionnement des PST en Afrique, il était utile pour le réseau SITRASS d'en faire un bilan à partir d'une réflexion collective. SITRASS 5 a ainsi réuni plus de 150 participants représentant une vingtaine de pays : professionnels du transport (ports, chemins de fer, transporteurs routiers, conseils des chargeurs), représentants des administrations africaines en charge du secteur (transports, travaux publics et finances notamment), bailleurs de fonds (Agence Française de Développement, Banque mondiale, Coopération française, Fonds européen de développement, ...) et chercheurs (africains et européens). Il faut noter aussi la participation de représentants de l'ensemble des équipes africaines (onze au total) SITRASS.

L'originalité de SITRASS 5 a été la participation massive des coordonnateurs de PST². En raison de la spécificité du thème et de la difficulté de rassembler des fonds pour des recherches d'approfondissement thématique, ce séminaire ne reposait pas sur des résultats d'une étude de base comme cela a été le cas lors de précédentes organisations. Nous avons uniquement procédé par appel à communications avec cependant une sollicitation plus appuyée auprès des PST et des bailleurs de fonds³ qui sont les premiers acteurs de ces projets. Pour une meilleure homogénéité des présentations et pour faciliter la comparabilité des différents cas malgré les spécificités, le Comité scientifique SITRASS 5 a préalablement établi et adressé aux coordonnateurs de PST deux grilles d'analyse. Une synthèse thématique des résultats de l'exploitation de ces deux grilles est présentée en page 139 de ce document⁴.

Au total, une cinquantaine de communications a été présentée à ce séminaire (cf. programme à la fin de ce document). Cependant, le Comité scientifique de SITRASS 5 n'en a retenu que trente pour publication dans les actes. L'ensemble des communications présentées au séminaire est en revanche disponible auprès du secrétariat scientifique.

Les cinq principales commandes des marchés de transport (réglementation et contrôle, tarification, financement, méthodes d'évaluation et choix des investissements) ont été mis en évidence lors de la présentation des différentes communications sur les PST. Ces commandes ont été actionnées dans le cadre des PST africains, soit à l'initiative des acteurs nationaux, soit des bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux, avec comme pièce maîtresse, le nouveau rôle de la puissance publique : celui de l'Etat régulateur. Malgré les spécificités relevées dans l'utilisation des commandes de transport au niveau des PST nationaux, l'on a pu dégager des constantes et des évolutions similaires de ces expériences. Le séminaire a ainsi été lancé sur la base d'un débat guidé où les différentes expériences des PST ont été exposées. Les participants ont ensuite été répartis en ateliers, sur des thématiques plus précises telles que l'entretien routier, le ferroviaire, le portuaire, ...

² L'ensemble des PST francophones était représenté, à l'exception du Mali et de Madagascar, mais ce dernier avait préalablement envoyé une note-bilan du PST local.

³ Ce qui n'a pas empêché les membres habituels que sont les chercheurs et experts de répondre présents.

⁴ Cette synthèse a été effectuée après le séminaire, des compléments d'informations ayant été demandés aux différents auteurs.

Pour assurer une cohérence interne aux différentes parties, le présent recueil des actes du séminaire est organisé autour des six thèmes suivants :

- expériences et enseignements des PST nationaux ;
- réformes de l'entretien routier ;
- mises en concession ferroviaire ;
- restructurations portuaires ;
- transports urbains : évolution du cadre institutionnel ;
- réformes dans d'autres secteurs.

Dans une partie introductive, le Pr. BONNAFOUS (Laboratoire d'Economie des Transports – Vice-président SITRASS) plante le décor par une illustration simplifiée des sous-systèmes de transport sous l'angle des enjeux et de l'acceptabilité des PST en Afrique sub-saharienne.

Nous ne terminerons pas cette présentation sans deux rappels anodins mais importants dans la réussite de SITRASS 5 :

- la parfaite collaboration du Ministère béninois des Travaux Publics et des Transports par l'intermédiaire de la cellule PST. C'est tout de même grâce à l'efficacité et au sérieux de Monsieur Théodore GLELE (coordonnateur du PST) que SITRASS 5 a connu le succès souligné par l'ensemble des participants, tant sur le plan logistique que scientifique. Nous tenions ici à le souligner et à le remercier ;
- le Ministère français des Affaires Etrangères qui a cru en la nécessité de développer des compétences africaines dans le secteur des transports et nous soutient dans cette "aventure". Il a, une fois encore, financé la participation d'un certain nombre d'auteurs de communication à SITRASS 5. Qu'il trouve ici notre profonde gratitude.

La collaboration entre institutions est aussi un gage de réussite, de synergie et de reconnaissance des séminaires SITRASS. En marge de SITRASS 5, la composante Mobilité urbaine du SSATP (Banque mondiale) a ainsi réuni son Comité d'orientation, et l'Institut des sciences et des techniques pour l'environnement et le développement (ISTED) a organisé la réunion annuelle des directeurs des transports terrestres d'Afrique francophone et de Madagascar.

On a enregistré avec intérêt la candidature du Mali pour accueillir SITRASS 6 dont le thème sera arrêté ultérieurement.

**CONFERENCE INTRODUCTIVE
ENJEUX ET ACCEPTABILITE DES PROJETS SECTORIELS DES TRANSPORTS
EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

Pr Alain BONNAFOUS
Vice-président SITRASS
Laboratoire d'Economie des Transports
Lyon - France

Pour mieux comprendre ce qu'ont pu être les politiques d'ajustement structurel en matière de transport, on peut s'appuyer sur une représentation simplifiée de chacun des sous-systèmes de transport afin de repérer les modifications structurelles qui sont visées par ces « ajustements ». Je crois nécessaire d'identifier chaque sous-système par le « marché » qui le concerne. Trois principaux marchés, qui sont au cœur des PST en Afrique sub-saharienne, peuvent ainsi être distingués : celui des déplacements urbains, celui des transports non urbains de personnes et celui des transports terrestres de marchandises.

Nous ferons l'hypothèse que chacun de ces marchés renvoie à une même dynamique, mais avec des mécanismes intimes qui sont propres à chaque pays et à chaque époque. Nous pouvons alors interpréter toute politique structurelle comme une série de modifications de ces mécanismes destinées à infléchir le sous-système, c'est à dire cette dynamique du marché concerné.

1. AU CŒUR D'UN SYSTEME DE TRANSPORT IL Y A UN MARCHÉ

Dans son acception la plus générale, un marché n'est qu'un ensemble de confrontations d'offres et de demandes qui ne présume pas de mécanismes particuliers : il peut être plus ou moins administré, plus ou moins concurrentiel, plus ou moins monopolistique, plus ou moins « formel », etc.

1.1 Un modèle général

Indépendamment de ces différences, qui relèvent tout à la fois d'héritages historiques et de choix politiques, chaque marché peut être schématisé par quelques éléments essentiels.

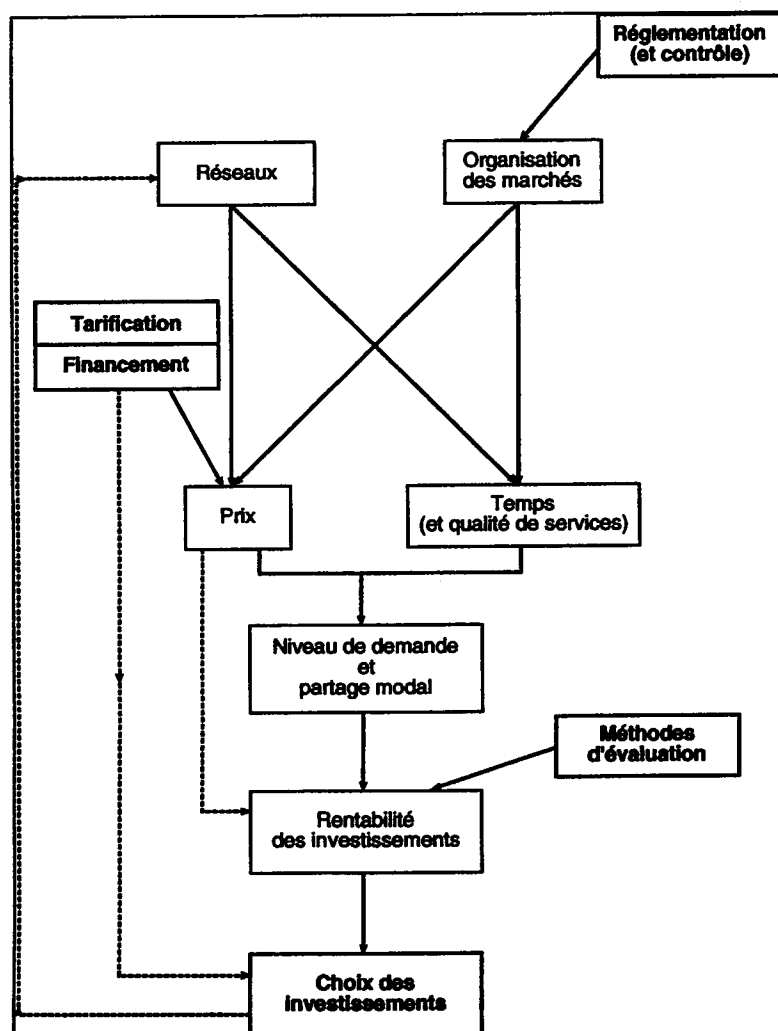
Dans le modèle le plus général de ces marchés, des réseaux et des modes de transport à la fois complémentaires et concurrents, offrent des prestations qui autorisent ou induisent un certain niveau de trafic. Celui-ci se répartit entre les modes selon des arbitrages qui mettent en balance, d'une part les prix relatifs du transport, d'autre part, les caractéristiques des offres concurrentes : la vitesse, mais aussi les fréquences, le confort, la commodité pour les transports de personnes ; la régularité et les qualités du service pour les transports de marchandises.

C'est ainsi que, sur le marché des déplacements urbains, les usagers peuvent réaliser leurs déplacements en utilisant la marche à pied, les transports collectifs (qui lorsqu'ils existent peuvent proposer plusieurs « réseaux »), les taxis ou leur substitut à deux

roues, la voiture particulière, etc. Le choix de chacun sera lié à ses besoins de mobilité mais aussi à ses capacités de paiement des offres concurrentes qui lui sont proposées. Ces choix peuvent être, bien entendu, contraints par ces capacités de paiement. Au point de faire renoncer, dans certains cas, au déplacement ou de restreindre le choix à une solution dont l'utilisateur est ainsi captif. Cela signifie bien que le prix joue son rôle en regard de la qualité du service offert, qu'il soit discriminant ou qu'il pèse sur un arbitrage balancé.

A leur tour, les niveaux de fréquentation des différents réseaux, qui résultent de leurs prix et avantages relatifs, détermineront la rentabilité des investissements nouveaux. Ainsi, à ces dynamiques des marchés correspondent des dynamiques d'accumulation du capital d'infrastructure ou de matériel roulant. Elles s'entretiennent mutuellement.

Figure 1 : Mécanisme simplifié et commandes des marchés de transport



Pour reprendre l'exemple des transports urbains, tel système informel de transport collectif, par exemple, trouvera sa clientèle à un niveau modeste de confort mais pour un prix accessible à un grand nombre d'utilisateurs. La rentabilité de nouvelles lignes ou de voitures supplémentaires étant assurée, elles attireront des investisseurs qui contribueront ainsi au développement de ce réseau particulier.

S'agissant d'investissement collectifs d'infrastructures, c'est la fréquentation de la voirie par les différents modes qui l'utilisent qui assurera la rentabilité d'investissements nouveaux. Si les modes usant de cette infrastructure sont attractifs en raison de leur rapport qualité-prix, la dynamique de la demande et celle du réseau s'entreteniront mutuellement, comme cela peut être observé sur les axes routiers majeurs. S'ils ne sont pas suffisamment attractifs, la demande et le réseau s'inscriront dans une dynamique stagnante ou même régressive, comme cela a pu être observé sur des réseaux ferroviaires qui n'ont pas su résister à la concurrence routière.

1.2 Les commandes du système par la puissance publique

Ce processus n'est pas autonome, ne serait-ce que du fait que la puissance publique détient, ou tout du moins partage, des commandes majeures de chacun de ces marchés, par lesquelles elle peut infléchir son évolution. Ces commandes sont représentées sur le schéma par des rectangles en gras.

Ces commandes concernent, tout d'abord, les deux instruments liés que sont les politiques de financement et de tarification, en particulier de tarification d'usage des infrastructures. La réglementation et son contrôle constituent un troisième instrument majeur de détermination des performances relatives des modes de transport, en particulier en matière de formation des coûts. Ces trois premières commandes jouent, ainsi, sur la compétitivité relative des modes concurrents et donc sur le niveau et le partage modal de la demande. De ce fait, elles influencent indirectement la rentabilité des nouveaux investissements, au même titre que les méthodes retenues pour leur évaluation, cette rentabilité constituant, théoriquement, la base des décisions d'investissements.

Pour des réseaux strictement privés, tel celui de l'exemple que nous évoquons précédemment de transport collectif informel, l'évaluation repose sur un calcul de rentabilité financière. Lorsque intervient un financement ou une autorisation de la puissance publique, l'évaluation intègre généralement des effets externes positifs ou négatifs et détermine ainsi une rentabilité socio-économique. Cette dernière peut justifier un financement public d'investissements à faible rentabilité financière, de même qu'elle peut justifier les subventions de réseaux déficitaires.

Si, dans la réalité, le fonctionnement des marchés du transport est nécessairement plus complexe que ne le suggère ce schéma. Il reste que l'on peut considérer toute politique de transport comme un effort de maîtrise de cette double mécanique du partage modal et de l'extension des réseaux.

2. LES AJUSTEMENTS STRUCTURELS

De même peut-on interpréter les politiques d'ajustement structurels comme des transformations des dispositifs de commande du système. On peut classer les différentes actions en deux catégories, selon qu'elles concernent ce que l'on peut

appeler la libéralisation du secteur ou la mise en cohérence des différentes commandes pour un assainissement financier du secteur.

2.1 Vers une régulation par les coûts

En matière de déréglementation, les ajustements les plus précoces (avant même que l'on ne parle d'ajustement structurel) ont concerné le transport de marchandises.

La plupart des pays avaient hérité de la puissance coloniale ou mis en place, à un moment ou à un autre, des systèmes d'administration du secteur qui prétendaient assurer une coordination à l'aide d'instruments classiques : le contingentement de licences pour assurer un contrôle de l'offre de transport routier, ou encore des tarifications obligatoires pour assurer un contrôle des prix du transport. Mise en place pour protéger, lorsqu'il existait, un chemin de fer en difficulté ou, plus généralement, pour protéger l'utilisateur des « défaillances du marché », cette régulation administrée s'est révélée le plus souvent impuissante à assurer ses objectifs et a même provoqué suffisamment d'effets pervers pour que, peu à peu, les gouvernements décident de s'en débarrasser.

Les travaux de l'INRETS et du LET sur les coûts du camionnage, menés à la fin des années 80, avaient montré qu'ils étaient deux fois supérieurs en Afrique sub-saharienne à ce qu'ils étaient en Europe (et cinq fois supérieurs à ceux du Pakistan !). Même s'il y avait de nombreuses autres causes à ces surcoûts que le déficit de concurrence, celui-ci a été progressivement reconnu et le choix a été fait d'une transition d'une régulation administrée vers une régulation par les coûts qui repose sur la logique concurrentielle. Les licences ne sont plus, alors, contingentées et les tarifications officielles du fret, lorsqu'elles sont maintenues, n'ont plus qu'un rôle de référence.

D'autres aspects restent souvent mal résolus, qui concernent en particulier l'efficacité des contrôles, à défaut de laquelle la réglementation qui demeure n'a pas de réalité. C'est ainsi, par exemple, que la pratique courante de la surcharge des véhicules, dont le coût social est sans commune mesure avec les avantages qu'en retirent, individuellement, les transporteurs, n'est généralement pas évitée.

C'est ainsi, encore, que le principe de régulation concurrentielle est mal respecté dès lors que des transporteurs peuvent survivre longtemps en opérant à perte et en accumulant des impayés, ce qui a le double effet de maintenir artificiellement des surcapacités et des prix trop bas pour que les opérateurs qui respectent raisonnablement l'état de droit puissent être rentables. Il n'est pas encore tout à fait acquis que l'abandon de la régulation bureaucratique implique moins de règlements, mais un respect plus strict de ceux qui demeurent.

Les réseaux ferroviaires constituent un autre grand chantier de cette mise en place d'une régulation par les coûts. Caractérisés par une faible efficacité, des effectifs pléthoriques et des déficits structurels ruineux pour les Etats concernés, les chemins de fer africains sont en train de connaître une mutation qui a occupé une place centrale dans plusieurs programmes structurels. La privatisation de la ligne Abidjan-Ouagadougou, avec la création de SITARAIL se présente comme un véritable projet de démonstration en la matière, qu'il s'agisse de l'ajustement des effectifs et de son traitement social, d'améliorations régulières en matière de fiabilité ou de l'efficacité commerciale de la ligne.

La contrepartie d'un tel ajustement est que la régulation concurrentielle, privée de subventions qui déforment les coûts, propose sur chaque marché des prix qui, précisément, doivent couvrir ces coûts. Si cela ne pose pas de problème en matière de conteneurs, par exemple, il n'en va pas de même pour le transport de voyageurs qui jusqu'alors n'étaient pas habitués à acquitter le coût véritable de leur transport par train. Le transport collectif routier est évidemment mieux adapté aux faibles trafics concernés, mais pour les usagers, ainsi privés d'un surplus qui leur était offert par les contribuables, cet ajustement est évidemment mal ressenti.

2.2 Une cohérence stratégique « anti-gaspi »

Ce dernier exemple illustre assez bien le fait que le secteur des transports a été propice à un certain gaspillage des ressources publiques, qu'il s'agisse de subventions d'entreprises déficitaires, de sureffectifs dans les services publics ou de financement d'investissements dont la rentabilité ne s'est pas vérifiée. Ainsi, le secteur des transports a-t-il contribué fortement aux déficits publics et au surendettement qui en est résulté.

Des efforts significatifs pour que soient mieux maîtrisées ces dérives ont pu être enregistrés. Les réformes ferroviaires réalisées ou en cours (Dakar-Bamako, Transcamérounais, Transgabonais) s'inscrivent dans cette perspective. Dans de nombreux pays, la maîtrise d'œuvre des travaux routiers a été largement privatisée. Mais, plus profondément, c'est à travers la mise en cohérence des « commandes » du système que se situe le véritable changement.

Prenons l'exemple de grands investissements routiers qui ont longtemps constitué le chapitre principal des politiques de transport et qui en restent le plus coûteux. Les réseaux qui ont résulté de ces politiques représentaient, dans les années 80, un maillage pourtant modeste des territoires en regard des besoins d'accessibilité, d'autant plus modeste qu'ils étaient caractérisés par une dégradation rapide due aux pratiques de surcharge qu'à un entretien insuffisant. Ils avaient pourtant pesé d'autant plus sur la charge de la dette que celle-ci se rapportait à un revenu national stagnant et à des finances publiques exsangues.

Des prises de conscience nationales de ces carences, accompagnées par la pression des bailleurs de fonds, ont conduit à de nouvelles pratiques dans les commandes du système. Tout d'abord le lien entre évaluation et décision d'investir s'est resserré : des taux de rentabilité socio-économique de l'ordre de 12 à 14 % ont été requis pour qu'un investissement nouveau soit décidé. La rentabilité financière des projets prend progressivement de l'importance à mesure que se multiplient les exemples d'ouvrages à péage qui ont le double mérite de soulager la charge de la dette publique et d'orienter le système vers un principe d'utilisateur-payeur. Une cohérence est ainsi établie entre les méthodes d'évaluation, les clés de financement, la tarification d'usage des infrastructures et la décision d'investir.

L'un des aspects de cette cohérence concerne les fonds routiers alimentés par une part des accises sur les carburants, ce qui se justifie par le principe de l'utilisateur-payeur et assure ainsi une clé de financement des infrastructures routières liée à leur usage. Le dispositif est évidemment complété par des gains de contrôle et d'efficacité des travaux

d'entretien et par une sélectivité des grands investissements fondée sur des exigences renforcées en matière d'évaluation.

Dans le domaine des transports comme dans beaucoup d'autres, la contradiction du sous-développement tient au contraste entre, d'une part, l'ampleur des besoins d'infrastructures et de croissance de l'offre et, d'autre part, la faiblesse des capacités de financement. Une chasse de tous les instants aux gaspillages (parce qu'ils sont trop fréquents), un effort permanent d'allocation pertinente des ressources (parce qu'elles sont trop rares) et une soumission des commandes du système de transport à ces deux objectifs, constituent une cohérence stratégique que les PST se sont efforcés de promouvoir. Là se situent, de mon point de vue, les principaux enjeux des PST. C'est là également que se posent les problèmes d'acceptabilité par les politiques, par les opérateurs, par les syndicats et par les citoyens.

Nous voici réunis à Cotonou pour éclairer ces enjeux et ces difficultés. La diversité des expériences qui doivent alimenter ce SITRASS 5 nous permet d'espérer que nous avons choisi le bon moment pour porter un regard critique sur cet effort de renouveau.

THEME 1

EXPERIENCES ET ENSEIGNEMENTS DES PST NATIONAUX

L'EXPERIENCE BENINOISE DES PST : BILAN ET REFLEXIONS

Théodore GLELE
Coordonnateur PST
MTPT - Bénin

INTRODUCTION

Depuis l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, la République du Bénin a, sur le plan politique, opté pour un système de démocratie libéral. Cette option s'est traduite par la mise en place des institutions nécessaires à la gestion d'un système démocratique. Depuis lors, les institutions mises en places sont mises à l'épreuve de la démocratie et permettent un alternance politique dans la paix et la quiétude.

L'option politique faite a pour corollaire, le choix du libéralisme économique. C'est dans ce cadre qu'il faut situer les différents Programmes d'Ajustement Structurel comprenant les nombreuses réformes économiques entreprises par le Bénin.

Les partenaires au développement du Bénin ont manifesté leur volonté d'accompagner les efforts faits sur le plan politique au sortir de la Conférence des Forces Vives. Cette volonté s'est traduite à la Table Ronde de Genève des 02 et 03 Avril 1992 où il a été décidé d'organiser une série de six Tables Rondes Sectorielles Thématiques. Le Ministère des Travaux Publics et des Transports a été le premier à réaliser sa Table Ronde : elle portait sur les Infrastructures de Transports et a été organisée à Cotonou les 14 et 15 Octobre 1993.

Plusieurs institutions financières bilatérales et multilatérales ont pris part à cette consultation qui a abouti à l'adoption d'une stratégie de développement du secteur des transports soutenue par un Programme d'Investissement Quinquennal Prioritaire d'un montant global de 247 Milliards de F CFA.

La présente communication sera consacrée à la présentation des objectifs initiaux de la stratégie de développement du secteur, les résultats atteints suite à sa mise en œuvre, les difficultés rencontrées et les perspectives de développement du secteur.

I LE SECTEUR DES TRANSPORTS AU BENIN

La prospérité du Bénin est étroitement liée au commerce et aux transports. Le secteur des transports représente une part essentielle du revenu national. Le secteur formel des transports a atteint 8% du PIB en 1995 mais près des deux tiers des béninois vivent du commerce et des services associés, pour l'essentiel dans le cadre de petites et moyennes entreprises du secteur informel. La plupart des citoyens tirent du commerce leur moyen d'existence et l'efficacité des transports a également des répercussions importantes sur le développement agricole.

Le secteur des transports au Bénin est organisé de façon à répondre à trois aspects principaux de la demande :

- exportation du coton et d'autres produits de rente ;
- transport en transit et commerce avec les pays voisins en raison de la position géographique du Bénin ;
- échanges intérieurs entre les villes et les zones rurales.
- La structure du réseau est caractérisée par un axe nord-sud ancré sur le port de Cotonou et dont le pivot, la route COTONOU-PARAKOU-MALANVILLE, est revêtu à deux voies longues de 790 km et doublé sur environ la moitié de sa longueur par une voie ferrée métrique COTONOU-PARAKOU. Depuis PARAKOU, une route revêtue à deux voies jusqu'à NATTINGOU bifurque pour rejoindre la frontière avec le Burkina Faso. Les deux autres principales routes est-ouest (une côtière reliant Lagos à Lomé et une autre passant, à environ 150 km au nord de COTONOU, par BOHICON) sont les principaux liens terrestres avec le Nigéria et le Togo.
- Le transport routier est centré autour du Port de Cotonou. Le coût et la disponibilité font du transport routier le mode de transport dominant. La quasi totalité des voyageurs et des marchandises sont transportés par la route ; le reste étant assuré par rail.
- Le transport routier est limité par l'étroitesse du marché intérieur. La demande de transport augmente lentement. On prévoit un volume d'environ 280 000 voyageurs d'ici à l'an 2000 contre 245 000 voyageurs en 1994. Il s'agit essentiellement de voyageurs internationaux. La demande intérieure est très réduite car les distances sont très courtes. Le transport aérien est caractérisé par un aéroport international dont la piste est longue de 2400 m et large de 45 m et sept (07) aérodromes intérieurs disposant de pistes en latérite et dépourvu de balises d'atterrissage nocturne.
- Le transport maritime est caractérisé par les activités du Port de Cotonou. La situation géographique exceptionnelle du Port de Cotonou fait de lui un port à vocation régionale. Il dispose d'ouvrages d'accostage, des magasins, cales et entrepôts de transit, des terres-pleins bitumés et des parcs à conteneurs aménagés.
- Depuis 1998, le trafic total annuel est toujours supérieur à 2 millions de tonnes.
- En ce qui concerne le transport ferroviaire, il dispose d'un réseau ferroviaire comprenant une voie métrique unique entre COTONOU et PARAKOU (438 km). Disposant d'une capacité théorique de 600 000 tonnes. Le tonnage annuel transporté tourne autour de 300 000 tonnes.

Dans le cadre d'un arrangement d'exploitation en commun à travers l'OCBN, les marchandises expédiées par rails sont transbordées sur des camions à PARAKOU pour achever leur voyage au NIGER.

II OBJECTIFS INITIAUX DE LA STRATEGIE SECTORIELLE

Pour lever les obstacles à l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble des opérations de transport, les Partenaires au Développement et le Gouvernement du Bénin ont adopté, les 14 et 15 Octobre 1993, la stratégie de développement du secteur des transports. Les

réformes que le Gouvernement s'est engagé à mettre progressivement en œuvre et qui figurent dans la Note de Stratégie, reposent sur les principes suivants :

- l'amélioration du recouvrement des coûts d'usage de la route et l'accroissement des ressources de l'entretien des infrastructures publiques par l'augmentation de la contribution des usagers ;
 - la prise en compte des préoccupations des usagers dans les décisions relatives au financement et à la gestion des infrastructures publiques ;
 - l'amélioration de l'efficacité des efforts financiers en assurant une étroite collaboration et l'échange d'information entre toutes les sources potentielles de financement ;
 - l'établissement d'un système d'indicateurs qui permettra de suivre l'évolution des résultats des réformes et de procéder si nécessaire à des ajustements ;
 - le transfert progressif, à des acteurs privés, de certaines fonctions actuellement assumées par l'administration ou des entités publiques et qui constituent un frein au développement harmonieux du secteur ;
 - la libéralisation de l'accès contrôlé aux professions du secteur tout en garantissant un niveau de performance acceptable ;
 - l'amélioration de la sécurité des biens et des personnes.
- En se fondant sur les principes ci-dessus énumérés, les objectifs initiaux fixés pour chacun des sous-secteurs sont les suivants :

1. Secteur maritime et portuaire

- Adapter les procédures de gestion des droits de trafic au nouvel environnement sous-régional et international. Les procédures et les structures actuelles en matière de gestion des droits de trafic seront revues sur cette base. En particulier les statuts du CNCB et son fonctionnement seront revus pour lui permettre de devenir un organe de représentation des chargeurs et de promotion de la chaîne des transports.
- Constituer une véritable autorité portuaire qui sera dotée des pouvoirs lui permettant d'assumer cette autorité et entraînant de fait une révision des statuts du Port Autonome de Cotonou (PAC).
- Redynamiser le Comité de Coordination Portuaire et mettre en place un observatoire permanent des performances de la chaîne portuaire.
- Confier à une structure privée regroupant à son capital l'ensemble des opérateurs intéressés, notamment les armateurs, les transitaires et les manutentionnaires, la manutention des conteneurs et la gestion des terres-pleins à conteneurs.
- Redéfinir les conditions d'accès aux différentes professions dans l'espace portuaire pour garantir l'accès à ces professions aux seuls opérateurs présentant des garanties financières et techniques suffisantes.
- Raccorder tous les services au logiciel de gestion portuaire notamment les acteurs publics (CNCB, COBENAM, SOBEMAP et Douane).

- Créer une zone franche de stockage et de commercialisation de véhicules d'occasion afin d'améliorer les performances du Port de Cotonou et d'assurer une meilleure sécurité.

2. Secteur aérien

- Créer une structure de gestion à dominante privée ; gage d'une gestion professionnelle et dynamique du secteur.

3. Secteur ferroviaire

- Pour suivre la stratégie en matière de développement de la concurrence intermodale dont l'enjeu est l'amélioration ordonnée du fonctionnement du corridor BENIN-NIGER par l'ouverture du trafic à une concurrence libre et loyale entre les rails et la route.

4. Entretien des infrastructures

- élaborer un programme d'investissement et d'entretien de l'ensemble des infrastructures de transport qui place en première priorité l'entretien courant et l'entretien périodique des infrastructures de transport. Ce programme ne comprend que des investissements dont le taux de rentabilité interne est au moins de 12%. Ce programme actualisé chaque année sera discuté avec les Partenaires au Développement lors de Tables Rondes qui seront organisées au moins tous les deux ans.
- Revoir le mode de financement de l'entretien routier pour garantir les fonds nécessaires au financement des programmes d'entretiens courant et périodique. Le Fonds Routier sera constitué en une structure autonome du type Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou similaire. Le Fonds Routier financera exclusivement les activités d'entretien routier sur la base de travaux effectivement réalisés.
- Les recettes du Fonds Routier seront constituées essentiellement par une dotation du Budget Général de l'Etat, les versements par le Trésor des taxes sur les carburants et la taxe de voirie affectée à l'entretien routier par la Loi de finance, des péages routiers dont la collecte sera confiée à des opérateurs privés dans le cadre de contrats de collecte adjugés après mise en concurrence des candidats potentiels.
- Mettre en place des mécanismes permettant d'accroître progressivement la participation des usagers et des bénéficiaires au travers de leurs représentants habilités dans la préparation des programmes d'entretien routier et dans la gestion du Fonds Routier.
- Limiter les travaux d'entretien routier réalisés en régie à un milliard de F CFA par an en régime de croisière. Ces travaux seront payés par le Fonds Routier sur la base des travaux réellement exécutés. Le reste des travaux sera confié aux entreprises privées dans le cadre de contrats adjugés après Appel d'Offres.
- Revoir l'organisation de la DROA et ses effectifs pour les adapter à ce recentrage des activités.

- Mettre en place un système de support-formation des PME locales qui sera géré par les représentants de la profession et à terme entièrement financé par les bénéficiaires.
- Mettre progressivement en place, pour tous les agents intervenant dans l'entretien routier, un système de prime de production et de performance.
- Le Ministère des Finances déléguera au MTPT la gestion des marchés relatifs à l'entretien routier depuis la procédure d'attribution jusqu'à la signature pour les contrats d'un montant inférieur à l'équivalent de 500 Millions de F CFA. Le Ministère des Finances assurera un contrôle des procédures a posteriori.
- Transformer la DMTP en une Société d'Economie Mixte de location de matériel ou similaire. La nouvelle structure fonctionnera sur des bases purement commerciales dans le respect des règles de la concurrence avec les sociétés privées.
- Le Gouvernement transférera progressivement la gestion des pistes rurales aux usagers bénéficiaires. La politique générale dans ce domaine est basée sur les principes suivants : l'Etat participera au financement de la réhabilitation et de l'entretien du réseau qui n'est pas à charge du MTPT à la condition que ce réseau présente un intérêt économique démontré et que des partenaires locaux prennent en charge la contrepartie aux financements et les dépenses d'entretien courant manuel en assurant l'exécution préalable des travaux objets de cette contrepartie ; la programmation et la gestion du réseau seront assurées par les partenaires locaux et le financement de l'Etat sera assuré par le biais de lignes spéciales au sein du Fonds Routier après vérification de l'éligibilité du programme par un Conseil Technique National constitué des différentes entités administratives concernées (MTPT, MDR, MISAT, FR) et des représentants des partenaires locaux.

5. Gestion de la circulation et sécurité routière

- Mettre en place au sein de la Circonscription Urbaine de Cotonou une cellule de gestion de la circulation dans Cotonou pour concevoir et gérer le plan de circulation sur l'ensemble du réseau urbain. La coordination des actions en la matière sera assurée par un Comité Technique de Pilotage comprenant le MTPT, le MEHU, le Commissariat de Cotonou et la Circonscription Urbaine de Cotonou.
- Renforcer de façon importante le Centre National de Sécurité Routière pour lui permettre de renforcer son rôle de contrôle et d'information en faveur d'une réduction des accidents de la route.

6. Respect de l'environnement

- Soumettre tous les travaux de construction et d'entretien routier à l'application des directives en matière d'environnement qui ont été élaborées suivant les orientations du Plan National d'Action Environnemental. Ces directives seront adaptées si nécessaire au fur et à

mesure de l'évolution des problématiques environnementale du Bénin et de l'expérience qui sera tirée de leur application.

III POINT D'EXECUTION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

1. Secteur maritime et portuaire

1.1 *Adaptation des procédures de gestion des droits de trafic au nouvel environnement sous-régional et international*

La mise en œuvre de cette réforme s'est d'abord traduite par l'exécution de l'étude sur le redimensionnement du CNCB. Cette étude a abouti à un plan d'actions de redimensionnement adopté par le Conseil des Ministres. Le Directeur Général du CNCB a été responsabilisé pour la mise en œuvre du plan d'actions selon lequel :

- l'effectif du CNCB actuel est maintenu ;
- les statuts du CNCB seront modifiés pour en faire une agence de représentation des chargeurs ;
- les prélèvements obligatoires subissent une baisse importante et auront une contrepartie en prestation de service dont les chargeurs seront les bénéficiaires.

Un comité de suivi de la mise en œuvre du plan d'action de redimensionnement a été mis sur pied.

1.2 *Création de l'Autorité Portuaire*

Le Port Autonome de Cotonou a été renforcé dans son rôle d'Autorité Portuaire par Décret n° 96-217 du 31 Mai 1996. Au terme du Décret qui confère au PAC les pouvoirs dévolus à la puissance publique dans le domaine portuaire, l'Autorité Portuaire est chargée :

- de concevoir et d'appliquer une politique de gestion et de promotion du domaine portuaire, de la mise en place et de l'exploitation des équipements permettant le passage du trafic au port ;
- d'encourager, de faciliter et d'organiser, sur le plan commercial, la communauté portuaire pour mieux répondre aux exigences du marché afin de faire du Port de Cotonou un centre logistique de commerce ;
- de donner, après étude approfondie et après avis d'un comité ad'hoc, des autorisations à tous opérateurs portuaires désireux d'exercer ses activités dans le Port sur la base d'un contrat d'agrément défini par des cahiers de charges ;
- de veiller à ce que les activités se déroulent dans le respect des lois et règlements.

Au terme du même Décret, les services publics intervenant au Port de Cotonou sont placés sous la tutelle fonctionnelle de l'Autorité Portuaire, tout en demeurant sous la tutelle administrative de leurs départements respectifs.

1.3 *Redynamisation du Comité de Coordination Portuaire*

Par Décret 96-216 du 31 Mai 1996, il a été créé un Comité de Coordination Portuaire présidé par le Directeur Général du PAC.

Chargé de coordonner toutes les activités des structures publiques, parapubliques et privées intervenant au Port de Cotonou afin d'améliorer la productivité globale du Port, le comité de coordination se réunit une fois tous les 15 jours sur convocation de son Président. Il peut se réunir en séance extraordinaire sur convocation de son Président.

1.4 *Confier à une structure privée la manutention des conteneurs et la gestion des terres-pleins à conteneurs*

Au lieu de créer une structure privée pour la manutention des conteneurs et la gestion des terres-pleins à conteneurs, il a été procédé à une véritable libéralisation de ce domaine d'activités. En effet, les conditions d'exercice des activités de manutention des conteneurs en République du Bénin ont été fixées par Décret n° 98-156 du 28 Avril 1998. Au terme de ce Décret :

- l'Etat béninois autorise, par voie de concession, des sociétés privées, des établissements publics ou semi-publics, les groupements de sociétés privées, d'établissements publics ou semi-publics à exercer les activités relatives à l'acconage ou à la manutention de conteneurs à bord des navires exclusivement porte-conteneurs et à terre effectuées sur le Port de Cotonou ;
- la concession est accordée pour une durée de cinq (05) ans renouvelables par Arrêté du Ministre chargé des transports ;
- le nombre de concessions à accorder en fonction de l'importance du trafic portuaire pendant cette période ne peut excéder trois (03). A l'issue de cette période, une étude du secteur concédé permettra de juger de l'opportunité d'augmenter ou de réduire ce nombre ;
- un cahier de charges est élaboré pour chaque concession par le MTPT ;
- une redevance de dix milles (10 000) francs CFA par conteneur manipulé sera versée par le concessionnaire au Trésor Public. Cette redevance sera accordée à la SOBEMAP pendant une période de cinq (05) ans en compensation des préjudices subis du fait de la perte du monopole afin de faire face à la contrainte de la sauvegarde des emplois et de la pérennité de la société ;
- dans le domaine ainsi concédé, la SOBEMAP continuera d'exercer ses activités sur le Port de Cotonou conformément à un cahier de charges que lui notifiera le Ministre chargé des transports.
- Sur la base de ce Décret, trois agréments ont été accordés à la SOBEMAP, COMAN SA et SMTC au moyen de trois Arrêtés du MTPT accompagnés à chaque fois d'une convention-cahier de charges engageant les deux parties.

1.5 *Redéfinition des conditions d'accès aux différentes professions dans l'espace portuaire*

Dans ce cadre, de nouveaux cahiers de charges ont été élaborés et signés avec différents intervenants portuaires à l'exception de la SOBEMAP.

1.6 *Raccordement de tous les services au logiciel de gestion portuaire*

L'amélioration des facilitations portuaires et la diminution de la corruption dans l'enceinte portuaire passent en grande partie par la connexion et l'utilisation effective

du système informatique de gestion des opérations portuaires (PORTWARE) par tous les intervenants portuaires. La connexion physique par câblage a été réalisée avec les intervenants publics tels que le PAC, la SOBEMAP et la Douane. Les opérations de test ont été réalisées avec succès. Mais au moment où la généralisation du système était sur le point de s'effectuer, on a assisté à une vague de protestations de la part du collectif des syndicats des structures publiques intervenant au Port de Cotonou. Il s'en est suivi l'évaluation du système et des recommandations du Conseil des Ministres. Actuellement, des dispositions sont en cours pour la mise en œuvre des recommandations du Conseil des Ministres.

1.7 Création d'une zone franche de stockage et de commercialisation des véhicules d'occasion

Ce projet a été mis en stand-by en raison des travaux de construction de l'autoroute COTONOU/PORTO-NOVO prévus pour durer deux ans. Le dossier y relatif est en cours d'élaboration.

2. Secteur aérien

La création d'une société autonome de gestion de l'aéroport de Cotonou a fait l'objet d'une étude menée par le bureau BCEOM. Après examen du rapport de BCEOM, le Conseil des Ministres a fait des recommandations dont la mise en œuvre est en cours. Il convient toutefois de souligner que la mise en œuvre de cette réforme est tributaire des négociations avec les partenaires sociaux.

3. Secteur ferroviaire

Malgré les nombreux investissements réalisés sur la voie ferrée entre COTONOU et PARAKOU pendant les deux dernières décennies, la compétitivité de l'OCBN ne s'est pas améliorée. La plan d'entreprise comprenant en particulier l'éclatement du Pool routier n'a pas donné les résultats escomptés.

Pour remédier au dysfonctionnement du sous secteur ferroviaire, les Partenaires au Développement (Banque Mondiale et AFD) ont suggéré aux autorités béninoises et nigériennes, l'exploitation des transports ferroviaires par une entreprise privée sous le régime de la concession. Dans ce cadre, une réunion de concertation a eu lieu à Paris le 12 Juillet 1999 entre les deux Etats et les Partenaires au Développement (Banque Mondiale et AFD) pour examiner les modalités de mises en concession du chemin de fer BENIN/NIGER. A l'issue de la réunion, les participants ont adopté un plan d'actions qui aboutit en Mars 2000 au démarrage des études et services d'appui à la mise en concession.

4. Entretien des infrastructures

La stratégie de développement du secteur des transports met un accent particulier sur l'entretien des infrastructures. Cette option a largement orienté les réformes proposées en ce qui concerne l'entretien des infrastructures routières.

4.1 Elaboration d'un programme d'investissement et d'entretien de l'ensemble des infrastructures de transport

Le programme d'investissement et d'entretien prioritaire quinquennal adopté à la Table Ronde Sectorielle d'octobre 1993 s'élève à 247 Milliards de F CFA. Tous les projets retenus dans ce programme respectent le critère de taux de rentabilité interne d'au moins 12%.

Ce programme a été actualisé lors de la 2^{ème} Table Ronde Sectorielle tenue les 19 et 20 juin 1997. A cette date, le coût du programme d'investissement dont le financement était à rechercher était de l'ordre de 97 Milliards de F CFA.

4.2 Révision du mode de financement de l'entretien routier

Le Fonds Routier, jadis une direction technique du MTPT, a subi une profonde mutation caractérisée par :

- la révision des statuts : par Décret n° 96-373 du 29 août 1996, le Fonds Routier (FR) a été doté de nouveaux statuts qui font de lui un organe indépendant de droit privé et soumis à l'obligation de contrôle de l'Etat. Le nouveau Fonds Routier est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est doté de deux organes à savoir :

le Conseil de Revue : c'est une institution paritaire Gouvernement et Bailleurs de Fonds. Il est l'organe suprême du Fonds Routier ;

le Comité de Gestion : investi par le Conseil de Revue des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances, il est l'organe qui assure l'administration du Fonds Routier. Sa composition est conçue pour faire de lui un organe au service des usagers de la route. En dehors des représentants de l'Administration, il comprend un représentant de la Chambre d'Agriculture, un représentant de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin, un représentant des transporteurs, un représentant des conducteurs et un représentant des collectivités locales. La première réunion du Comité de Gestion du Fonds Routier a eu lieu le 04 mars 1997

- le recentrage du personnel du Fonds Routier : la Direction du Fonds Routier disposait de 821 agents dont 230 permanents payés sur ses ressources. Dans le cadre du recentrage du personnel, 121 agents ont été mis à la retraite pour avoir atteint les 55 ans d'âge, 109 agents ont été mis à la retraite anticipée après avoir perçu tous leurs droits légaux. Les 591 agents occasionnels restant ont subi un changement de statut. Au lieu d'être des agents du Fonds Routier, ils sont devenus des contractuels de la DROA. Le nouveau Fonds Routier s'est retrouvé avec un effectif léger de 15 personnes ;
- l'amélioration des ressources du Fonds Routier : du fait de l'effondrement de l'Economie Nationale à la fin des années 80 et de l'importation frauduleuse et non imposée d'environ 80% du carburant consommé au Bénin entre 1991 et 1994, les ressources du FR ont

considérablement diminué. Il est ainsi devenu nécessaire de trouver les moyens d'améliorer les ressources destinées à l'entretien routier. Ces moyens se traduisent par :

le relèvement de la taxe de voirie qui est passée de 0,15% à 0,85% de la valeur CAF des marchandises exportées (Loi de Finance de 1995). Ce relèvement a permis un accroissement des ressources du FR de l'ordre de 650 Millions de F CFA par an ;

la décision de généraliser les péages sur les routes réhabilitées. Deux postes de péage sont actuellement en service. Cette généralisation devra rapporter par an 1,5 Milliard de F CFA contre 200 Millions de F CFA actuellement ;

la concession aux opérateurs privés de la gestion des postes de péage pour améliorer leur rendement ;

la contribution du Budget National aux ressources du FR à hauteur de 600 Millions de F CFA par an. En 1997 et 1998, la contribution du Budget National a été respectivement de 690 Millions et 745 Millions de F CFA.

4.3 Plafonnement des travaux exécutés en régie

En conformité avec la stratégie, les travaux en régie ont été plafonnés à environ un Milliard de F CFA. En 1997 et 1998, les montants respectifs des travaux en régie sont : 1107 et 1144 Millions de F CFA.

4.4 Révision de l'organisation de la DROA et de ses effectifs

Par Arrêté n° 009/MTPT/DC/DROA du 03 mars 1997, la DROA a été dotée d'un nouvel organigramme dans le but de renforcer sa capacité à gérer les investissements routiers qui ne cessent d'augmenter. Ainsi, la DROA a été dotée de quatre sous directions. L'une des originalités de cette réorganisation réside dans la création de deux cellules spécialisées :

- la Cellule des Marchés et du Contentieux (CMC) ;
- la Cellule des Ouvrages d'Art et hydrauliques (COAH).

Cette nouvelle organisation, pour être efficace, nécessite que des ressources humaines quantitativement et qualitativement suffisantes soient trouvées pour animer les nouvelles structures ainsi créées. C'est pourquoi, il a été recruté huit (08) Techniciens Supérieurs et deux (02) Ingénieurs des travaux publics. Cet effectif a été renforcé par deux ingénieurs contractuels affectés à la DROA par le Ministère des Finances.

4.5 Mise en place d'un système de support-formation des PME locales

Le système à mettre en place comprend une Cellule d'Appui et un Secrétariat Permanent pour l'ANECA. La Cellule d'Appui aux PME est composée d'un Chef Cellule, d'un Assistant Financier, d'un Assistant Technique, d'un Comptable et d'un Secrétaire Administratif.

Les membres de la Cellule d'Appui et le Secrétaire Permanent de l'ANECA ont été recrutés. Ils ont pris service le 16 août 1999.

4.6 Mise en place du système de prime de production et de performance

Le système est en place depuis 1998. Chacune des structures de la DROA s'engage sur des contrats d'objectifs annuels et trimestriels. A la fin de chaque trimestre, les résultats atteints par chaque structure sont appréciés par rapport aux objectifs fixés et permettent le calcul des primes pour chaque structure et pour chaque agent. Après un an d'application, force est de constater que le personnel de la DROA trouve le système intéressant et motivant.

4.7 Amélioration de l'accès des PME au marché de l'entretien routier

La procédure habituelle de passation et d'adjudication des marchés couvrait des périodes allant de six à douze mois. Afin de favoriser la participation des PME aux consultations, ces procédures ont été allégées pour ramener le délai allant du dépôt des offres à l'approbation du marché à un (01) mois. Dans ce cadre, une dérogation a été accordée par le Ministre des Finances au MTPT pour approuver les marchés de travaux d'entretien routier dont le montant est inférieur à 500 Millions de F CFA.

4.8 Transformation de la DMTP en une société de location de matériel

Dans le cadre de la transformation de la DMTP en une société de location de matériel, une première étude réalisée par un bureau local n'a pas donné des résultats satisfaisants. Un consultant indépendant vient d'être choisi pour aider l'Administration à :

- évaluer le patrimoine de la DMTP ;
- évaluer le personnel de la DMTP ;
- élaborer un projet de statut pour la société de location à créer et qui doit être d'économie mixte ;
- élaborer un plan d'actions pour tout le processus de transformation de la DMTP.

La mission du consultant a une durée d'un mois et pourra démarrer à fin août 1999.

4.9 Transfert progressif de la gestion du réseau rural aux usagers bénéficiaires

La nouvelle stratégie de gestion et de réhabilitation des pistes rurales a pour objectifs :

- l'appropriation effective de la gestion du réseau des routes rurales par les bénéficiaires ;
- le développement cohérent du réseau de routes de desserte rurale et son adaptation aux besoins de désenclavement et de transport en milieu rural ;
- l'identification et la détermination d'un mécanisme adéquat de mobilisation des ressources pérennes pour le financement du réseau de pistes mis en place.

Pour la mise en œuvre de cette stratégie, de nouvelles structures ont été mises en place. Il s'agit :

Au niveau national

- du Conseil Technique National des Pistes Rurales (CTNPR) qui est un cadre national de concertation et de coordination des activités de développement des pistes rurales. Il comprend le MTPT, le MDR, le MISAT, le MCT, le MECAGPDPE, le MFE et les partenaires locaux ;

- de la Cellule Pistes Rurales (CPR) de la DROA chargée de la mise en œuvre de la stratégie. Elle assure le secrétariat du CTNPR.

Au niveau départemental

Des Comités Départementaux des trois premières zones pilotes. Présidés par le Préfet du Département, ils sont chargés du suivi des programmes et de la centralisation des activités des associations de bénéficiaires du département.

Au niveau local

Des associations de bénéficiaires constituées d'éléments de la population. Elles constituent la cheville ouvrière de la nouvelle approche et forment l'élément de base de tout le système. Elles sont l'unité d'appropriation réelle du réseau des pistes rurales par les bénéficiaires.

Dans les trois premières zones pilotes choisies, les travaux de réhabilitation des pistes pourront démarrer en Septembre 1999.

5. Gestion de la circulation et sécurité routière

L'objectif visé dans cette réforme est d'améliorer la sécurité de la circulation et les conditions de transports sur le réseau de voies principales à Cotonou en instaurant une gestion efficace de la circulation.

Le plan de circulation de la ville de Cotonou a été élaboré et une cellule de circulation a été créée au sein de la Circonscription Urbaine de Cotonou pour en assurer la gestion. Dans la cadre de l'amélioration de la circulation à Cotonou, les actions suivantes ont été menées :

- construction de 1,6 km de piste cyclable à titre expérimental ;
- construction de deux parkings ;
- construction d'une gare routière ;
- étude de régulation de 17 carrefours ;
- étude d'aménagement de 17 carrefours (en cours) ;
- équipement en feux tricolores et système de régulation de 12 carrefours (non démarré) ;
- travaux d'aménagement de 12 carrefours (non démarrés).

6. Respect de l'environnement

Depuis la mise en œuvre de la stratégie sectorielle des transports, tous les projets du programme d'investissement prioritaire quinquennal font l'objet d'étude d'impact environnemental. Il est fait, à travers les études une analyse des impacts environnementaux engendrés par les travaux, concernant en particulier :

- l'installation des chantiers ;
- le dégagement de l'emprise ;
- les zones d'emprunt ;
- les déviations provisoires ;
- les écoulements d'eau ;

- la sécurité des populations.

Toutes les mesures proposées pour amoindrir les effets environnementaux néfastes sont appliquées.

IV RESULTATS ATTEINTS ET DIFFICULTES RENCONTREES

1. Résultats

Dans le cadre de l'Accord de Crédit n° 2924 – BEN, il est prévu l'établissement d'un système d'indicateurs qui permet de suivre l'évolution des résultats des réformes et de procéder, si nécessaire, à des ajustements. A la lumière du point d'exécution de la stratégie sectorielle, on peut noter que certaines réformes n'ont pu être encore mises en œuvre. Par conséquent, il n'est pas possible d'en mesurer les résultats.

Cependant, pour les réformes qui ont pu être exécutées, il a été possible d'en apprécier l'impact.

1.1 Secteur maritime et portuaire

Dans le domaine portuaire, l'une des réformes susceptibles d'avoir un impact considérable sur les performances du Port de Cotonou est la libéralisation de la manutention des conteneurs. Les deux sociétés agréées (SMTC et COMAN SA) sont des professionnelles en manutention et détiennent à elles seules environ 90% du trafic conteneur. La SOBEMAP, dont les prestations ne sont pas satisfaisantes dans ce domaine (avec seulement 10% du trafic), se trouve dans l'obligation de s'améliorer parce qu'en situation de concurrence. Cette réforme n'étant intervenue qu'en 1998, son impact sur les performances de la SOBEMAP n'est pas encore perceptible.

A fin Décembre 1998, les résultats obtenus pour les indicateurs de performance retenus (Production de la manutention, litige/réclamation, durée de stationnement des marchandises, le taux d'occupation des quais, l'engorgement du Port, raccordement des opérateurs au logiciel de gestion portuaire) ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés pour 1998 (cf. tableau en annexe 1).

De même, les valeurs ciblées pour les indicateurs financiers du PAC (pourcentage de contribution au programme d'investissement, montant annuel affecté à l'entretien des infrastructures, dettes à court et à long termes/capitalisation totale, montant des comptes clients en nombre de jours de chiffre d'affaire) ne sont pas atteintes (cf. tableau en annexe 2).

Cependant, à travers le comité de coordination, le PAC exerce l'autorité à lui conférée par le Décret n° 96 – 217 du 31 Mai 1996. Le comité de coordination se tient assez régulièrement et permet au PAC d'étudier avec les intervenants portuaires, les problèmes posés par la gestion portuaire et prendre les décisions que cela implique.

1.2 Entretien des infrastructures

L'une des réformes ayant eu un impact positif est celle relative à la restructuration du Fonds Routier et du mode de financement de l'entretien routier. Les capacités de mobilisation des ressources destinées à l'entretien routier se sont considérablement améliorées. En effet, alors que le Fonds Routier n'avait pu disposer que de 1,1 Milliard

de F CFA en moyenne par an entre 1989 et 1994, ses ressources sont passées de 2,2 Milliards de F CFA en 1995 à 3,8 Milliards de F CFA en 1999.

Par ailleurs, les réformes relatives à la révision de l'organisation de la DROA et de ses effectifs, la mise en place du système de prime de production et de performance, l'amélioration de l'accès des PME au marché de l'entretien routier, malgré leur mise en œuvre récente, ont commencé par avoir un impact positif sur le système de l'entretien routier.

A la fin de Décembre 1998, on a pu noter que le pourcentage du réseau avec indice de qualité inférieur à 3 est de 30% au lieu de 40% comme objectif fixé pour 1998. Il en résulte que les 70% du réseau sont dans un état de service allant de passable à excellent. De même, les objectifs fixés en matière de délai de règlement des factures, d'analyse, de jugement, d'attribution et de signature des marchés sont tenus dans une certaine mesure.

Les résultats auraient été plus probants et plus importants si toutes les réformes prévues avaient déjà été mises en œuvre.

3. Difficultés

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres :

- Les réformes prévues sont de nature à changer profondément les habitudes acquises. Par conséquent, elles rencontrent naturellement beaucoup de réticence.
- La trop forte pression syndicale sur les réformes touchant aux aspects sociaux des entreprises concernées fait traîner la mise en œuvre des réformes. Il en est de même en ce qui concerne l'immiscion des organisations syndicales dans des domaines qui les concernent très peu.
- La faible aptitude des bénéficiaires à remplir les conditions nécessaires à la mise en œuvre correcte de certaines réformes.

PERSPECTIVES ET CONCLUSION

Les réflexions sur les stratégies sectorielles sont des exercices dignes d'intérêt pour les économies de nos pays respectifs. Une chose est de poser un diagnostic ; une autre chose est de trouver les solutions justes aux difficultés qui minent le développement du secteur des transports. L'efficacité d'une solution ne peut s'apprécier que si elle est appliquée. C'est tout l'intérêt qu'il faut accorder à la mise en œuvre des réformes sectorielles une fois qu'elles ont été adoptées. L'application des réformes permet de tirer des leçons pour l'avenir, pour améliorer la stratégie de développement sectoriel.

Dans le cas du secteur des transports au Bénin, toutes les réformes envisagées n'ont pas encore été mises en œuvre pour les raisons évoquées ci-dessus. Celles qui ont été mise en œuvre ont donné des résultats assez significatifs. D'autres réformes suivront. Par conséquent, il est prématuré de faire un bilan global.

Il faut espérer que l'ensemble des réformes envisagées soient exécutées pour en apprécier globalement l'impact, tirer des leçons pour améliorer l'ensemble de la stratégie sectorielle des transports dans chacun de nos pays.

OBJECTIFS, IMPACTS ET NOUVELLES STRATEGIES DU PASEC-T DU BURKINA FASO

Sidiki SIDIBE
Coordonnateur PASEC-T
Ouagadougou – Burkina Faso

I CONTEXTE – OBJECTIFS ET CONSISTANCE DU PASEC-T

1. Contexte

En 1991, le gouvernement du Burkina Faso, dans le cadre de sa politique d'ajustement structurel, a défini sa politique générale dans le secteur des transports (PASEC-T) constituant le principal projet d'appui à la stratégie sectorielle consignée dans la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement. Ce PASEC-T, tout comme la stratégie sectorielle, ont été élaborés à partir d'un diagnostic approfondi du secteur des transports en 1988, dans le contexte d'un recentrage du rôle de l'Etat dans le cadre d'une économie de marché s'appuyant sur le concours et le développement de l'initiative privée comme moteur de la croissance. C'était la première opération sectorielle qui prenait en compte les infrastructures, les activités de transport et leurs utilisateurs. Le PASEC-T est un ensemble intégré de réformes de politiques, de structures ainsi que des investissements.

2. Les objectifs globaux du Programme

Réduire les coûts de transport au Burkina

- Renforcer la capacité de gestion, de planification et de programmation du secteur des transports,
- Etablir un cadre réglementaire et créer un environnement favorable au développement du secteur privé,
- Privilégier l'entretien des infrastructures existantes par rapport aux investissements nouveaux (60% - 40% et TRI minimum de 12%),
- Assurer le financement régulier des besoins d'entretien des infrastructures routières ;
- Privatiser l'exécution des travaux d'entretien routier et la prestation des services dans le secteur ;
- Assainir et rétablir la rentabilité financière des entreprises publiques actives dans le secteur.

3. Consistance du Programme

Il s'agit d'un premier programme prioritaire au regard de l'importance des besoins de développement économique du pays et de la limitation des ressources financières.

Le Programme comprend 2 composantes :

- **Investissements** : couvrant les volets Routes, Industrie des Transports routiers, Transports ferroviaires, Aviation Civile et Administration du secteur.

Coût initial estimé : 141 milliards FCFA

Coût estimé : 276 milliards FCFA

Financement mobilisé : 272 milliards FCFA

Source Financement : * 17 bailleurs à hauteur de 84%

* Burkina Faso à hauteur de 16%

- **Ajustement** : consistant en des changements de politique, de restructuration des structures institutionnelles et des entreprises publiques actives dans le secteur et devant couvrir les coûts additionnels résultant des mesures de réforme.

Montant total : 13,4 milliards déboursables en 3 tranches conditionnelles

II LES REALISATIONS

1. Au plan des réformes de politique et des structures

- **Pour les changements de politique**
- la privatisation progressive de l'exécution des travaux d'entretien courant est totale depuis 1997. La totalité des travaux d'entretien courant et une partie de l'entretien périodique est assurée par les PME locales.
- **Au niveau institutionnel**
- le recentrage des activités vers la conception, la planification, la programmation et le contrôle de l'administration des routes a été effectuée ;
- la réorganisation des différents services de l'Administration du secteur pour améliorer leur efficacité opérationnelle ;
- la création en 1993 de la Société de Location de matériel (SLM) (en cours de privatisation) a permis de soutenir et faciliter la participation du secteur privé (PME) aux travaux d'entretien courant des routes ;

2. Au plan des Investissements

La valeur moyenne annuelle des investissements du secteur des transports a été de 25 milliards. L'essentiel des investissements a été consacré aux infrastructures routières absorbant près de 90 %.

En terme d'exécution physique la situation se présente comme suit :

- la totalité des projets de (re) construction a été exécutée (1415 km).
- la majeure partie de l'entretien périodique et réhabilitation des routes bitumées a été réalisée et le restant est en cours d'exécution ou programmé ;
- la totalité des études routières a été réalisée ;
- l'entretien courant régulier touche annuellement 9.250 km ;

- le réseau routier prévu au PASEC-T pour être entretenu a connu une amélioration globale quant à la qualité de surface de roulement, et cela malgré le grand retard dans le démarrage de l'entretien périodique des routes en terre ;
- la privatisation de l'exploitation de l'activité de transport ferroviaire a été accompagnée de la mise en place d'un programme de réhabilitation des infrastructures et du matériel pour un coût de 16,5 milliards.

Ce qui a permis une reprise du trafic marchandises avec ces résultats très encourageants passant de 200.000 tonnes avant concession à 504.000 tonnes en 1996, 597.000 tonnes en 1997 et 643.000 tonnes en 1998.

Le transport voyageurs reste fortement concurrencé par la route.

Les différents services ont bénéficié d'équipements performants, de locaux et d'appuis techniques (assistance) pour moderniser leurs prestations.

3. Restructuration des entreprises du secteur

L'objectif était d'améliorer leur efficacité opérationnelle et leur viabilité financière. La restructuration a porté sur les sociétés : Naganagani, Air Burkina, Régie X9 (transport en commun) chemin de fer (SCFB) et la gestion aéroportuaire.

Ainsi la Société Naganagani a été liquidée, la restructuration d'Air Burkina est en cours dans le sens de sa privatisation partielle, la régie X9 a été privatisée et il a été mis en son lieu et place la SOTRAO. L'exploitation de l'activité de transport ferroviaire a été concédée à un privé (SITARAIL) et il a été créé une structure nationale de gestion du patrimoine ferroviaire (SOPAFER-B).

Après la séparation des fonctions régaliennes des fonctions commerciales, la mise en œuvre d'une unité de gestion des aéroports est en cours.

De l'exécution du PASEC-T, que peut-on retenir en résumé comme acquis et amélioration dues aux réformes ?

4. Les acquis et améliorations dues aux réformes:

Les acquis de la réforme

- Priorité donnée à l'entretien courant, périodique et à la réhabilitation du réseau routier pour sauvegarder le patrimoine et améliorer le niveau de service rendu aux usagers ;
- Restructuration de l'administration de l'entretien routier (planification/programmation/contractualisation de l'exécution des travaux) ;
- Promotion de la participation du secteur privé dans l'exécution des travaux d'entretien et le transport voyageurs et marchandises ;
- Restructuration des entreprises publiques des transports pour lesquelles un programme de privatisation à court terme ne pouvait être envisagé (mise en concession transport urbain et transport ferroviaire) ;
- Privatisation Air Burkina en cours et gestion de type privé de l'infrastructure aéroportuaire.

Les améliorations dues aux réformes :

- Amélioration de l'état des routes (35% bon état en 1992, 68% en 1998) se traduisant par une diminution des coûts d'exploitation des véhicules ;
- Baisse des tarifs réels des transports voyageurs et même marchandises ;
- Croissance de la mobilité des biens et des personnes (+5 à 6% par an permettant un meilleur accès aux services sociaux et aux opportunités économiques ;
- Augmentation des ressources fiscales de l'Etat (contribution du secteur de plus de 20 milliards par an au budget de l'Etat) ;
- Développement de l'industrie des travaux publics : tous les travaux d'entretien courant (4 milliards par an) et une partie de l'entretien périodique sont exécutés par des entreprises locales (développement de la capacité de production, création d'emplois et réduction de la pauvreté) ;
- Meilleure capacité de planification des investissements et de l'entretien du réseau et de la gestion des contrats de travaux ;
- Amélioration des services publics rendus aux usagers (informatisation des titres de transport, etc.).

5. Contraintes et faiblesses

Les contraintes et faiblesses connues dans l'exécution du PASEC-T sont aussi bien d'ordre institutionnel, réglementaire et organisationnel que financier.

5.1 Les contraintes et faiblesses d'ordre institutionnel, réglementaire et organisationnel

Elles sont principalement liées à :

- le faible développement des ressources humaines aussi bien dans l'Administration que le secteur privé (formation et insuffisance de personnel qualifié) ;
- la hiérarchisation insuffisante des interventions sur le réseau des routes en terre, en fonction du trafic supporté et des besoins de rechargement ou de réhabilitation ;
- l'opérationnalité et la maîtrise tardives des outils de planification et de programmation (Banque de données routières BDR et HDM) ;
- l'insuffisance de coordination et de communication entre les différentes institutions intervenant dans le secteur (MTT-MIHU-MEF-MATS-Ministères de la Défense et de l'Agriculture – Collectivités locales, ONG-UEMOA) ;
- le déficit d'informations économique et statistique sur le secteur résultant de la non opérationnalité de la banque de données sectorielle mise en place ;
- le manque d'opérationnalité du cadre législatif et réglementaire des activités de transport, inadapté au développement du professionnalisme dans les transports routiers et les services auxiliaires ;

- le manque d'indicateurs de performance du Programme et par volet ;
- la lenteur administrative dans la passation et la résiliation des marchés ;
- le changement fréquent des principaux acteurs au niveau de l'Administration ;
- l'insuffisance de volonté politique parfois ferme dans les restructurations.

5.2 Les contraintes et faiblesses liées au financement

- la limitation générale des ressources financières conduisant à la priorisation des choix d'investissement
- les conditionnalités des bailleurs de fonds (décaissements conditionnels du volet ajustement-taux de rentabilité interne (TRI) de 12% pour les projets d'investissement routier) ;
- la lourdeur des procédures de mise en œuvre des financements de certains bailleurs ;
- l'obligation de mobilisation de la totalité des budgets de contreparties aux projets.

III LA NOUVELLE STRATEGIE DU SECTEUR DES TRANSPORTS

1. La problématique des secteurs des transports

Malgré les résultats globalement positifs obtenus dans le cadre de l'exécution du PASEC-T notre système de transport reste encore peu compétitif et efficace en coût et qualité de service en général notamment dans les transports routiers pour assurer les meilleures conditions de circulation des biens et des personnes entre les différentes régions du pays et avec l'extérieur.

Cette situation des transports routiers s'explique par des problèmes résiduels d'organisations mais surtout par l'état vétuste du parc automobile, la faiblesse de la demande de fret, le coût du carburant et des pièces détachées, l'importance des prélèvements occultes lors des multiples contrôles routiers et le manque de professionnalisme des opérateurs. Mais vu la situation enclavée du pays, il demeure primordial de donner encore suffisamment de priorité aux transports routiers avec l'objectif de rendre des services de transport à des niveaux acceptables de délais, de coûts, de qualité et de sécurité.

C'est dans ce contexte que nous nous sommes interrogés de savoir, quels choix stratégiques devraient retenir l'attention du Gouvernement pour :

- les mesures encore à prendre pour résoudre les problèmes de transports routiers ;
- la gestion des infrastructures et l'effort à étendre au réseau rural avec la meilleure optimisation de l'allocation des ressources ;
- l'appui et le cadre réglementaire pour promouvoir le secteur privé ;
- l'amélioration des performances et des capacités de l'administration du secteur ;

- l'amélioration de la coordination des bailleurs (échange entre bailleurs-bailleurs-Etat) pour s'assurer leurs engagements et adhésion aux différentes réformes de politique du Gouvernement et aux plans d'investissements du secteur.

C'est dans cette vision de politique des transports que l'on a orienté la stratégie du secteur notamment sur :

- le renforcement des capacités de formulation de politique, de planification, programmation et de gestion de l'Administration du secteur ;
- l'adaptation, le renforcement du cadre législatif et réglementaire couvrant les activités du secteur avec plus d'ouverture pour stimuler l'initiative privée et promouvoir les investissements dans les moyens de production surtout dans le contexte d'intégration croissante ;
- la gestion des infrastructures (entretien et réhabilitation) pour préserver le patrimoine ;
- le choix des investissements pour optimiser l'allocation des ressources.

2. Les orientations stratégiques par sous-secteur

Au niveau du cadre institutionnel et réglementaire

Le cadre institutionnel et réglementaire caractérisé par la liberté d'entreprise et de tarification, les mutations de l'environnement, la multiplicité des intervenants dans la gestion des activités, les multiples contrôles routiers, nécessite :

Sur le plan institutionnel

- la clarification institutionnelle des compétences et responsabilités des différents intervenants avec la mise en place des mécanismes de concertation, de coordination et de communication ;
- l'institution d'une structure de concertation permanente entre les acteurs publics et privés dans le cadre de la promotion du partenariat ;
- la dynamisation de la base de données statistiques et économiques fiables pour une meilleure coordination et maîtrise de la politique sectorielle ;
- la mise sur place de structures opérationnelles en charge de la sécurité routière ;
- le renforcement de la capacité de gestion et d'appui technique de l'administration dans le cadre de son rôle de régulation

Sur le plan réglementaire

- la révision et l'harmonisation des textes de la législation nationale, les accords et conventions en concertation avec les usagers et les milieux intéressés ;
- l'élaboration des textes d'orientation des transports routiers et des services auxiliaires pour améliorer le caractère opérationnel et adapté du cadre législatif et réglementaire au développement du professionnalisme des opérateurs ;

- la mise en place de contrôles efficaces et mesures persuasives de respect des limites de la charge à l'essieu des véhicules pour améliorer la sécurité routière et éviter la dégradation accélérée du réseau routier ;
- la réduction, voire la suppression des tracasseries administratives inefficaces et non justifiées avec la volonté politique des Etats concernés pour une plus grande fluidité des trafics et une réduction des coûts supportés par les transporteurs.

Au niveau des transports routiers

La situation caractérisée par une atomisation de la profession avec une prolifération d'artisans transporteurs exploitant dans un contexte d'inefficacité et de conditions d'insécurité conduit à :

- un contrôle plus strict de la visite technique et des conditions de travail des conducteurs pour améliorer la sécurité routière ;
- l'aménagement d'infrastructures supplémentaires d'accueil des voyageurs et marchandises ;
- le soutien et le développement des structures d'appui aux transporteurs (mécanismes de financement des véhicules, l'information sur le fret, la gestion, entretien et réparation des véhicules, la sensibilisation et la formation) pour améliorer leur efficacité et renforcer l'esprit de professionnalisme et de solidarité entre transporteurs.

Au niveau des transports ferroviaires

La consolidation du développement des trafics ferroviaires implique :

- le renforcement de la capacité opérationnelle et l'amélioration de la compétitivité des transports ferroviaires de fret et de voyageurs par :
 - la réalisation totale du programme de réhabilitation des infrastructures et matériel en cours,
 - l'aménagement d'infrastructures terminales de conteneurs,
 - l'augmentation de la fréquence des trains voyageurs accompagnées des mesures de réduction des tracasseries administratives par application de la convention d'interpénétration ;
- le renforcement des capacités de la SOPAFER-B en matière de suivi pour la bonne exécution de la convention de concession.

Au niveau des transports urbains

L'amélioration des conditions de transports urbains pour une qualité de vie, la réduction des dépenses des ménages et des temps de déplacement, le confort et la sécurité des populations urbaines impose :

- l'amélioration de la capacité de planification, de programmation et la gestion des transports urbains à travers la réforme et mise en place du CETUO (Autorité organisatrice) chargé d'assurer avec la municipalité la coordination des interventions, la gestion de la circulation, le développement et l'organisation des transports urbains ;

- l'élaboration d'un plan global de développement du transport urbain dont les études en cours et en instance de démarrage visent à définir un concept multimodal de déplacement et proposer l'organisation des déplacements en prenant en compte l'entretien et la gestion de voirie et de la circulation, le développement des infrastructures, la pollution et la sécurité.

Au niveau de la sécurité routière

Le souci d'améliorer la sécurité dans les transports reste une constante. La stratégie d'amélioration envisagée comporte :

- le suivi de la sécurité et de l'identification des causes d'accidents par la collecte et l'analyse efficaces des données indispensables et les mesures pour y remédier ;
- la mise en œuvre de programmes de formation et de sensibilisation des usagers, de signalisation routière et d'amélioration des infrastructures ciblées et identifiées pour les causes d'accidents.

Les études envisagées dans le domaine (amélioration des conditions de déplacement à Ouaga, la sécurité routière en milieu urbain et interurbain, la sécurité des piétons), ont justement pour objet de définir les éléments d'une politique et une stratégie nationale de sécurité et un plan d'actions prenant en compte l'organisation institutionnelle, les actions et mécanismes de lutte contre les accidents et de prévention des conflits d'intérêt des usagers de la circulation et aussi de proposer des mécanismes de financement durables des plans d'actions.

Au niveau de l'aviation civile (transports aériens)

Il convient tout d'abord de mettre au point et d'achever la restructuration de la gestion aéroportuaire et la privatisation partielle de la Compagnie Air Burkina en cours.

Au regard du cadre institutionnel et réglementaire restructuré et les mutations intervenues ou en cours dans l'environnement du transport aérien (la restructuration d'Air Afrique, la nouvelle réglementation de la zone d'exploitation unique, la Déclaration de Yamoussoukro), la stratégie du sous-secteur portera sur :

- l'amélioration du taux de fréquentation de l'aéroport de Bobo-Dioulasso par une politique de promotion de l'exploitation de cet aéroport ;
- l'amélioration de la sécurité et de la qualité des services aéroportuaires par le renforcement ou renouvellement des équipements requis pour la sécurité de la navigation, l'aménagement des aéroports pour respecter les normes internationales tout en réalisant l'étude du déplacement de l'aéroport de Ouagadougou à l'horizon 2015 ;
- la poursuite de la réhabilitation des aérodromes secondaires considérés stratégiques pour leur localisation et des possibilités de leur exploitation pour soutenir le développement touristique ;

Au niveau des Infrastructures

Le réseau concerné par le programme PASEC-T 2 est le réseau national classé de 12.451 km (composé des réseaux primaire et secondaire) auquel il faut ajouter les 1.500 km de routes desservant les chefs-lieux de départements.

Sur ce réseau d'environ 14.000 km, le programme des dépenses pourrait assurer par ordre de priorité :

- l'exécution des travaux dont les marchés sont déjà engagés et ceux pour lesquels des accords de financement ont été donnés ;
- l'entretien courant du réseau à la charge du MIHU, au fur et à mesure de sa réhabilitation et de son extension ;
- le rattrapage du retard de l'entretien périodique pour permettre d'accroître les performances de l'entretien courant ;
- la réhabilitation progressive de l'ensemble du réseau à la charge du MIHU pour assurer un niveau de service correspondant à l'optimum économique pour les routes sur lesquels un calcul économique est possible et les autres routes par élimination des points critiques ; mais les niveaux d'aménagement pourraient être revus par augmentation des standards techniques au fur et à mesure des besoins liés à l'évolution du trafic.
- l'extension du réseau à charge du MIHU en intégrant le réseau de désenclavement des 350 chefs-lieux de départements.

Le bitumage de nouveaux itinéraires et l'augmentation des standards techniques sur les routes en terre dans l'ordre de priorité des avantages socio-économiques et en fonction des ressources qui peuvent être allouées.

Sur le plan institutionnel et dans le nouveau contexte où l'essentiel des réformes de politique et des structures a été réalisé au cours du PASEC-T 1, la répartition des rôles sera :

- Pour l'Administration : la formulation de politiques, la planification, programmation et le contrôle, le suivi et la régulation des dépenses publiques.
- Pour le secteur privé : la gestion et l'exécution des travaux et des prestations.

Cependant, il demeure impératif de conforter les acquis, améliorer les performances et pallier les insuffisances. Aussi, les efforts devront tendre principalement à :

- maîtriser l'exploitation des outils de suivi et de programmation (BDR-HDM) et améliorer la collecte et le traitement des données ;
- recentrer la formation des agents et l'assistance technique sur des aspects opérationnels ;
- favoriser l'émergence de PME plus performantes pour un entretien routier de qualité et tout leur assurant le paiement rapide, une réelle promotion et un développement durable avec un plan de formation ;
- assurer un contrôle plus rigoureux et efficace des travaux qui débouche sur une sélection naturelle des meilleures PME (environ 1000 actuellement).
- mais surtout mettre en place des procédures plus souples de résiliation des contrats des entreprises défaillantes.

Le programme d'investissement prioritaire résultant de la traduction de toutes ces orientations stratégiques en terme d'actions et estimé, est de l'ordre de 229 milliards de FCFA

LE PROJET SECTORIEL DES TRANSPORTS DU CAMEROUN : BILAN ET REFLEXIONS

Jacqueline MEYO-SOUA
Economiste au PST
YAOUNDE - Cameroun

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de sa nouvelle politique des transports, et des travaux publics, le Gouvernement a mis en place entre 1992 et 1999, un vaste Programme Sectoriel des Transports (PST) dont l'objectif global est d'assurer une meilleure efficacité et un développement durable et cohérent du secteur pour permettre à celui-ci de mieux contribuer à la croissance de l'économie du pays, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement.

Compte tenu de sa complexité, le Programme Sectoriel des Transports (PST) a été scindé en deux phases à savoir : i) le Projet de Préparation de la Réforme des Transports (PPRT) et ii) le projet Sectoriel des Transports (PST)

Le Projet de Préparation de la Réforme des Transports (PPRT) dont le coût est estimé à un peu plus de 20 millions de dollars, est financé par plusieurs bailleurs de fonds, à savoir : l'IDA, l'UE, le FAC la CFD et la BMZ, ainsi que par le Gouvernement du Cameroun. Les différents accords de financement sont en vigueur et le projet exécuté est aujourd'hui clôturé en ce qui concerne les aspects financés par le crédit IDA 2703-CM.

Le PPRT devait se réaliser sur trois (3) ans à compter de 1995.

Après un bref rappel des objectifs du projet ; le rapport présente succinctement les principaux résultats atteints avant d'en faire une analyse domaine par domaine. La situation financière du projet suit, et l'état de mise en œuvre des dispositions contractuelles est rappelé dans un tableau.

L'ensemble du projet est ensuite résumé sur cinq annexes (tableaux synthèses) dont : *Annexe 1*, les rapports d'audit du projet ; *annexe 2*, état de mise en œuvre des dispositions contractuelles ; *annexe 3*, résultats attendus et timing ; *annexe 4*, suivi de l'exécution des engagements (passation des marchés) ; *annexe 5*, état des engagements et des décaissements par contrats.

II. OBJECTIF DU PPRT

L'objectif est d'aider le Gouvernement dans la préparation et la mise en œuvre de son programme de Réforme du Secteur des Transports et dans la poursuite de la préparation des prochaines phases notamment d'investissements (routes et infrastructures des transports). Le programme de réforme devant consister à mettre en place une planification stratégique, créer une nouvelle compagnie aérienne privée,

privatiser le transport ferroviaire, liquider la SOTUC, privatiser CAMSHIP et CAMTAINER, restructurer le MINT et MINTP, libéraliser les transports aérien, maritime, urbain, développer un système de programmation pluriannuelle de l'entretien routier, privatiser les travaux d'entretien routier, restructurer le Port, organiser le dragage pérenne du chenal du Wouri, réduire les coûts et délais de passage portuaire des marchandises, faciliter le transit.

III. PRINCIPAUX RESULTATS ATTEINTS

Des résultats importants ont été atteints sur tous les points, sauf en ce qui concerne la CAMAIR, dont l'atteinte des objectifs poursuivis peut être considérée comme mitigée.

Le PPRT a aidé le Gouvernement à confirmer son engagement à faire les réformes du secteur.

1. Adoption de la stratégie

Le Gouvernement a adopté en 1996, une politique sectorielle des travaux publics et des transports accompagnée d'une matrice d'actions qui vise :

- (i) le désengagement de l'Etat des activités qui peuvent être mieux prises en main et rentabilisées par le secteur privé,
- (ii) la libéralisation du transport maritime et réforme du secteur portuaire, la libéralisation du transport urbain et du transport aérien,
- (iii) la restructuration/privatisation/liquidation de SOTUC, SOCAMAC, CAMAIR, MATGENIE, LABOGENIE, CAMSHIP, CAMTAINER, CNCC, de la gestion des aéroports (ADC), concession de l'exploitation du transport ferroviaire et liquidation de la Regifercam, pour alléger le poids de ces entreprises sur le budget de l'Etat.

Des résultats substantiels ont été obtenus sur ces réformes :

1.1 les Ministères des Travaux Publics et des Transports ont été restructurés à travers les plans d'organisation des effectifs (POE) pour les consacrer à leur nouveau rôle de définition de politique, de planification, de programmation, de budgétisation et de contrôle (confère décret n°96/225 du 1^{er} octobre 1996 et n°96/159 du 19 octobre 1996).

1.2 Entretien routier

L'objectif de lutter contre la pauvreté et désenclaver les populations se poursuit avec satisfaction grâce à la conjugaison des actions de plusieurs bailleurs de fonds. La privatisation des travaux de l'entretien des routes principales est effective ; le taux de privatisation est de l'ordre de 100%. Ce secteur est actuellement en effervescence. Plusieurs centaines de PME de l'entretien routier ont vu le jour. Le dernier appel d'offres de cantonnement a obtenu 700 achats de dossier et 400 soumissions. L'impact des routes réhabilitées et entretenues se fait déjà sentir au niveau des transporteurs et des opérateurs économiques. L'objectif de rendre efficace le système routier au Cameroun est en voie d'être atteint tout comme le développement des PME (travaux, contrôles).

Un mécanisme de financement pérenne des travaux d'entretien routier dit " Fonds Routier " a été mis en place par Décret n°98/162 du 26 août 1998. Le fonctionnement de ce mécanisme à ce jour a redonné confiance aux opérateurs et PME du secteur qui petit à petit, oublient les impayés et les retards de paiement de l'époque. Il n'y a plus accumulation de la dette intérieure.

1.3 Protection du patrimoine

Une loi portant protection du patrimoine routier a été adoptée cf. n°96/07 du 08 avril 1996 et ses textes d'application élaborés. Des contrôles de charges ont lieu sur la route Douala - Yaoundé et Yaoundé - Ayos depuis 1997. Ces contrôles se traduisent déjà par une baisse significative des surcharges.

1.4 Location du matériel de génie civil

La libre activité de location du matériel de génie civil a été confirmée, et le MATGENIE restructuré en conséquence pour être privatisé.

1.5 Protection de l'environnement

Des directives ont été élaborées et ont été mises en place ; une Cellule de protection de l'environnement créée au sein du MINTP. La protection de l'environnement fait désormais partie intégrante des projets routiers.

1.6 Pistes rurales

Une proposition de stratégie a été élaborée et est en cours d'expérimentation avec l'aide des bailleurs de fonds intégrant la participation des populations bénéficiaires à l'entretien routier. Une Cellule des pistes rurales a été mise en place. Une phase expérimentale pour la mise en œuvre de la stratégie a eu lieu et un important programme de réhabilitation des pistes rurales basée sur les résultats atteints sur le terrain est désormais en cours de mise en œuvre. Cependant, l'objectif de décentralisation de l'entretien des routes rurales vers les bénéficiaires semble avoir encore beaucoup de chemin à parcourir pour être atteint.

1.7 Contrôle géotechnique

En ce qui concerne les prestations géotechniques, Labogénie a été restructuré et son rôle drastiquement réduit à celui d'un laboratoire de référence pour le compte de l'Administration. L'activité géotechnique a été libéralisée et plusieurs laboratoires privés sont créés.

1.8 Programmation des travaux d'entretien routier

Une Cellule de programmation a été créée à la Direction des Routes et un système de programmation des travaux d'entretien routier a été mis en place.

1.9 Transport routier inter urbain

Le transport routier inter urbain a de tout temps été exécuté par le privé ; le PPRT n'a cependant pas permis d'améliorer ses conditions d'efficacité en matière de fiscalité, de gestion, de sécurité, de formation des transporteurs, et d'allègement des contrôles.

1.10 Transport routier urbain

Les activités de la SOTUC ont été arrêtées, la SOTUC liquidée. Le décret n°97/075/PM a libéralisé le transport routier urbain de personnes.

Cependant, ce secteur souffre de l'état de la voirie, des mesures fiscales contraignantes, du flou institutionnel et d'un cadre réglementaire inachevé. La réforme n'a pas réussi à améliorer les activités de ce sous-secteur bien au contraire, se déplacer en ville est devenu un véritable calvaire. L'insuffisance de l'offre de transport a donné lieu à la forme de transport par moto (2 roues), qui est très dangereuse au point de vue sécurité. La réforme n'a pas pu diminuer les contrôles de police qui se sont plutôt multipliés. Le nouveau cadre réglementaire inachevé a accentué le désordre.

1.11 Transport ferroviaire

Les activités de transport ferroviaire ont été concédées à un opérateur privé, CAMRAIL; la REGIFERCAM est en cours de liquidation, un programme de réhabilitation des routes de dessertes des gares ferroviaires susceptibles d'être fermées est en cours de mise en œuvre. Un programme de réhabilitation du matériel et du système de communication a été convenu avec les principaux bailleurs de fonds. Avec la réforme, l'activité ferroviaire semble reprendre.

1.12 Transit

Des mesures de facilitation du transit ont été mises en place. Une convention a été signée entre le Tchad et la RCA; cette convention instaure la vignette spéciale, le sauf conduit international pour les véhicules et trois (3) points de contrôle des véhicules par pays. Un important programme de réhabilitation des itinéraires routiers de transit convenu avec les bailleurs de fonds et dans le cadre sous régional a été arrêté et est en cours de mise en œuvre.

1.13 Transport aérien

i) Gestion des aéroports

La gestion des principaux aéroports a été confiée à un opérateur privé (ADC). Cependant, il n'est pas encore tout à fait noté une amélioration dans la gestion des aéroports. Les différentes conventions passées avec l'ASECNA et la CAMAIR connaissent des difficultés d'application.

ii) Activité de transport aérien

Une loi portant régime de l'Aviation Civile a été promulguée cf. loi n°98/029 du 24 décembre 1998. Cette loi libéralise les services aériens et institue une autorité aéronautique. Elle permet la chartérisation de la destination Cameroun, confirmée par décret.

iii) Transport maritime

La loi 97/022 du 30 décembre 1997 libéralise le transport maritime, supprime les attestations de réservation, les commissions et la redevance CNCC, abolit la répartition des cargaisons et induit la réforme de cette structure. L'application de cette loi se traduit déjà, de l'avis même des opérateurs, par une réduction du taux du fret maritime de 15 à 20% et une plus grande fréquentation du port par les compagnies maritimes.

Un comité de facilitation du transport maritime a été mis en place par décret n°97/715/PM du 29 décembre 1997 avec notamment un sous-comité du guichet unique. L'objectif de ce comité est de réduire les délais de passage des marchandises au Port de Douala à 7 jours à l'importation et 2 jours à l'exportation à l'horizon 2002.

La loi 95/09 du 30 janvier 1995 facilite l'accès à l'industrie des transports maritimes et para maritimes. Son application se traduit par une éclosion de petits transitaires, agents maritimes et commissionnaires en Douane au niveau du Port de Douala.

1.14 Secteur portuaire

La loi n°98/021 portant organisation du secteur portuaire a été promulguée le 24 décembre 1998, créant ainsi l'Autorité Portuaire Nationale, les Organismes Portuaires Autonomes et prévoyant le transfert au secteur privé des activités commerciales et industrielles dans chaque port. Elle institue des Comités Consultatifs d'Orientation auprès de chaque organisme portuaire autonome. Les différents décrets organisant ces structures ont été pris. Le Comité Consultatif pour le Port de Douala a été constitué et s'est déjà saisi du dossier des tarifs portuaires.

Un plan d'actions de réduction des délais et des coûts a été adopté de même que le statut du guichet unique sous forme de GIE. Un manuel des procédures de passage de marchandises au Port de Douala a été adopté. Une stratégie de dragage pérenne du chenal arrêtée.

Le port s'est désengagé des travaux de dragage, à travers, dans un premier temps, un contrat de gré à gré avec la SDCA (Société de Dragage de la Côte d'Afrique), qui a porté la profondeur du chenal de -5,4m à -6,5m, dans un deuxième temps, un appel d'offres international a été lancé pour le maintien de cette profondeur et son amélioration jusqu'à -7,50m. Ce marché a été attribué à BOSKALIS.

Une stratégie de réhabilitation des infrastructures et équipements au port de Douala a été préparée et est en cours de mise en œuvre. Les résultats au niveau des armateurs et des compagnies maritimes sont appréciables, car l'accès au Port de Douala a ainsi été amélioré, le nombre de bateaux qui y accostent a augmenté.

2. Appréciation générale

Préalablement à la signature du PPRT en 1995, la Banque Mondiale a modifié plusieurs fois la stratégie à suivre, ce qui a entraîné du temps perdu entre 1990 et 1995.

Cela a sans doute eu pour cause, la grande résistance au changement de certains fonctionnaires et membres du Gouvernement camerounais, mais aussi aux trop nombreux changements des experts du bailleur de fonds. Un projet comme celui de la mise en concession des chemins de fer qui a concerné une seule équipe d'experts a beaucoup mieux fonctionné que le projet routier qui a connu des dizaines d'experts.

Il faut aussi rappeler que les premières évaluations du secteur ont eu lieu dès 90-91 par l'audit du chemin de fer (en décembre 1990) puis d'un séminaire sur la stratégie de l'entretien routier (1991), d'une évaluation du secteur routier (en juin-juillet 1992), un séminaire sur le transport maritime (réforme CNCC) en 1993, un séminaire sur le transport urbain en 1995, et enfin une table ronde et une évaluation du secteur

portuaire en 1997 dont un très long délai de préparation entraînant une longue attente de concrétisation.

Les experts et les consultants ont aussi développé de grandes idées dont certaines étaient tout simplement inapplicables. A titre d'exemple, à l'époque, il fallait à tout prix supprimer le CNIC (Chantier Naval et Industriel du Cameroun), alors qu'aujourd'hui, bien qu'aucun bailleur de fonds classique n'y ait apporté des fonds, cette société d'Etat gagne beaucoup d'argent dans la réparation des plates formes off-shore. Autre exemple, en 1992/93, Camair piquait du nez et était vouée à une chute imminente et certaine. Aujourd'hui, Camair continue de voler. La banque a beaucoup péché en psychologie en effet. Il était clair en 90/91 que les six premiers projets routiers étaient des échecs et les experts ont continué à discuter sans réelles solutions concrètes pour stopper la dégradation du réseau routier. De plus, l'absence d'activité d'entretien routier a complètement démotivé les cadres et agents camerounais du secteur ; ce qui peut être facilement constaté aujourd'hui dans les services provinciaux.

Le recours systématique aux experts internationaux n'a pas toujours permis de trouver des solutions aux problèmes locaux. On est même parfois arrivé à estimer que le crédit IDA a servi à financer les consultants internationaux qui, malheureusement n'ont pas été d'un grand apport pour faire avancer les réformes. Celles-ci, étant avant tout une question de volonté politique beaucoup plus qu'une question de richesse de CV et d'expérience internationale.

III. ANALYSE DOMAINE PAR DOMAINE

1. Aviation civile

1.1 Objectifs

L'objectif du Gouvernement est d'améliorer la desserte du Cameroun tant au plan domestique que régional et international, tout en améliorant la qualité des services, la sécurité et la protection de l'environnement. Pour ce faire, les réformes suivantes sont menées sur les plans législatifs et réglementaires, des investissements, et de la privatisation de la CAMAIR.

1.2 Résultats

Sur le plan législatif et réglementaire

- Loi n°93/008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi LF/71/4 portant création de la CAMAIR.
- La loi n°98/029 du 24 décembre 1998 portant régime de l'Aviation Civile et mettant l'accent sur :
 - la création d'une Autorité Aéronautique chargée essentiellement de l'administration et de la gestion de l'aviation civile ;
 - le renforcement des mécanismes de supervision de la sécurité des vols en particulier, et de sûreté de l'aviation civile en général ;
 - la libéralisation des services aériens internationaux ;

- la concession de la gestion des aéroports et des services de la navigation aérienne ;
- l'insertion des dispositions relatives à la protection de l'environnement.

Sur le plan des investissements

Un plan de réhabilitation des principaux aéroports sur financement AFD a été arrêté. Le plan a connu des difficultés de mise en œuvre liées à la clarification des relations entre ADC, ASECNA et CAMAIR et au mauvais choix des hommes par le partenaire, Aéroport de Paris (ADP).

Sur la privatisation de la CAMAIR

Une stratégie de restructuration puis privatisation a été adoptée; cette stratégie souffre cependant de retard dans sa mise en œuvre notamment à cause de la réponse défavorable du marché, de l'absence de financement pour réduire le sureffectif et des questions juridiques liées au transfert des droits de trafic et sans doute aussi d'un manque de volonté réelle pour résoudre le problème. La CAMAIR reste otage de ces principaux groupes sociaux.

Sur la gestion des aéroports

Une société anonyme, les Aéroports du Cameroun (ADC) a été constituée avec un partenaire stratégique, les Aéroports de Paris (ADP) pour gérer sept (7) des principaux aéroports du Cameroun à savoir : Douala, Yaoundé, Ngaoundéré, Garoua, Maroua, Bamenda et Bertoua. La société ADC a commencé l'exploitation des activités concédées en octobre 1994. Elle a signé une convention mise en vigueur en novembre 1995 pour des travaux de réhabilitation et d'entretien des plates-formes aéroportuaires et des équipements des aéroports.

Au travers de cette convention, il n'a pas été possible jusqu'ici de mettre en œuvre le plan d'investissement et d'améliorer de manière significative la gestion des aéroports. En conséquence, il est envisagé la révision de la convention avec ADC.

2. Chemins de fer

2.1 Objectifs

L'objectif du Gouvernement est d'améliorer l'exploitation de l'outil ferroviaire en mettant en concession l'exploitation des services de chemins de fer dans un cadre d'égal exercice de la concurrence inter-modale.

2.2 Stratégie

- mettre en concession le transport ferroviaire;
- cesser de fournir des services voyageurs déficitaires mais entretenir les routes d'accès aux villages qui suivent la voie ferrée ;
- reformer la structure des prix des produits pétroliers dans la partie septentrionale du pays.

2.3 Résultats

Un concessionnaire a été retenu, CAMRAIL. Il est entré en service le 1^{er} avril 1999. Un plan d'investissement pour réhabiliter l'infrastructure ferroviaire a été arrêté avec la communauté des bailleurs de fonds.

Un programme de réhabilitation des voies de déserte des gares ferroviaires susceptibles d'être abandonnées par le concessionnaire a été arrêté et a obtenu l'accord de financement de l'AFD.

Des dispositions ont été prises dans la loi des finances pour exonérer le transport ferroviaire de la redevance d'usage de la route prise sur le carburant.

Il reste à prendre des dispositions en ce qui concerne le transport des hydrocarbures en direction du Nord, du Tchad et de la RCA.

3. Libéralisation du transport urbain

3.1 Objectifs

L'objectif de la libéralisation des services de transport urbain est d'une part d'accroître l'offre globale de transport collectif en permettant à des opérateurs privés d'exploiter des services de transports collectifs urbains à l'aide de véhicules de moyenne et grande capacité, dans des conditions assurant la viabilité et la durabilité de leur entreprise et d'autre part, de répondre à la demande de déplacement de la population aux revenus modestes et limités.

3.2 Stratégie

La stratégie adoptée est celle de liquider la SOTUC et de libéraliser les services de transport urbain.

Le rôle de l'Etat se limite à celui de régulation, de coordination et de planification. Les services de transport sont assurés en exclusivité par le secteur privé.

3.3 Résultats

- SOTUC liquidé le 22 février 1995,
- Transport urbain libéralisé par décret n°97/075/PM,
- Nouveau cadre réglementaire édicté mais application sans grande rigueur ni suivi,

On continue à observer un grand désordre, une anarchie et l'insécurité. Les populations sont mal desservies.

4. Libéralisation du transport maritime

4.1 Objectif

L'objectif de la libéralisation du transport maritime est d'une part de réduire les délais et les coûts de transport maritime, d'assurer une meilleure desserte maritime du Cameroun et d'améliorer la compétitivité du commerce extérieur du Cameroun.

4.2 Stratégie

Il s'agit de liquider, privatiser ou restructurer les compagnies maritimes et par-maritimes camerounaises, de libéraliser le transport maritime proprement dit et d'abolir la répartition des cargaisons et les systèmes de réservation.

4.3 Résultats

La compagnie maritime nationale (CAMSHIP) a été privatisée. L'entreprise publique de transit et de transport routier (CAMTAINER) privatisé par ricochet suite à la privatisation de ses principaux actionnaires CAMSHIP et SOCAMAC, la SOCAMAC privatisée.

L'accès à l'industrie des transports maritimes par les compagnies maritimes camerounaises a été libéralisé (loi 95/09 du 30 janvier 1995).

Le transport maritime a été libéralisé (loi 97/022 du 30 décembre 1997).

La répartition des cargaisons a été abolie, le Conseil National des Chargeurs du Cameroun (CNCC) réorganisé (décret 98/311 du 09/12/98), la taxe CNCC supprimée ainsi que les attestations de réservation.

Le Comité de Facilitation du trafic Maritime International a été créé, le secteur portuaire organisé en décembre 1998.

Il reste à évaluer le nouveau cadre libéralisant le transport maritime, à régler le problème des positions dominantes et l'exercice de la concurrence, à donner à la Direction des Affaires Maritimes la capacité de jouer le rôle d'autorité maritime.

5. Sesteur portuaire

5.1 Objectif

L'objectif est de réduire les coûts de passage portuaire et d'améliorer la compétitivité du port de Douala.

5.2 Stratégie adoptée

Elle s'appuie sur cinq axes

- Les réformes institutionnelles
- La maîtrise du dragage du chenal d'accès au port de Douala,
- La réhabilitation des infrastructures du port de Douala,
- L'amélioration de la gestion portuaire
- La réduction des coûts et délais de passage portuaire.

5.3 Résultats :

Réformes institutionnelles

- Loi n°98/021 du 24 décembre 1998 portant organisation du secteur portuaire,
- Décret n°99/126 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité Portuaire Nationale,

- Décret n°99/127 du 15 juin 1999 portant création des Organismes Portuaires Autonomes,
- Décret n°99/128 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement des Organismes Portuaires Autonomes,
- Décret n°99/129 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement des Comités Consultatifs d'Orientation de l'activité portuaire,
- Décret n°99/130 du 15 juin 1999 portant création du Port Autonome de Douala,
- Décret n°99/131 du 15 juin 1999 portant création du Port Autonome de Garoua,
- Décret n°99/132 du 15 juin 1999 portant création du Port Autonome de Kribi,
- Décret n°99/133 du 15 juin 1999 portant création du Port Autonome de Limbé

Maîtrise du dragage du chenal d'accès au port de Douala

Les actions ici concernent :

- i) l'analyse des produits de dragage qui a été faite par SOGREAH sous financement IDA
- ii) la réhabilitation de la drague Youpwé initialement prévue sous financement IDA mais réalisée sous financement ONPC
- iii) mise en œuvre d'une stratégie de dragage pérenne pour le maintien et pour l'approfondissement progressif de la côte à -7,50m.

Première phase : Dragage de rattrapage de la côte de -5,40m à -6,5m par SDCA. Côte atteinte depuis janvier 1998.

Deuxième phase : Dragage de consolidation de la profondeur de la côte à -6,5m, des plans d'eau et des pieds de quai sur appel à la concurrence. Contrats attribués à BOSKALIS et à SDCA.

Il serait envisagé de porter la côte du chenal à -7,5m dans le cadre du contrat de BOSKALIS.

Réhabilitation des infrastructures du port de Douala

Un programme d'investissements prioritaires pour la réhabilitation du port de Douala figure dans le plan d'actions portuaire approuvé par le gouvernement. Il est question d'évaluer ce plan, de coordonner les financements avec les bailleurs de fonds et de programmer leur exécution.

Déjà, un appel d'offres pour la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation des ouvrages d'accostage et de terre plein a été lancé sous financement AFD.

Réduction des coûts et délais

Deux mesures de réduction des tarifs portuaires ont déjà eu lieu. Une troisième mesure est en cours.

Pour la réduction des délais, une stratégie de réduction des délais a été approuvée, avec les indicateurs de 7 jours à l'import et 2 jours à l'export; elle s'appuie sur la simplification des procédures notamment au travers d'un guichet unique constitué par un GIE des opérateurs privés exerçant au port de Douala. Sa structure de gestion vient d'être constituée. Un manuel de procédure a été élaboré.

Il est prévu deux phases pour la mise en place du guichet unique. Une phase physique et une phase électronique.

6. Facilitation du transport en transit

6.1 Objectif

Faciliter les échanges de marchandises par voie de surface entre les Etats membres de l'UDEAC par une simplification des formalités douanières et une amélioration de la qualité du transport.

6.2 Stratégie

La stratégie se décline en 2 aspects :

- Réhabiliter les itinéraires de transit ;
- Développer l'aspect réglementaire et opérationnel dans le cadre du projet TIPAC (Transit Inter-états des Pays de l'Afrique Centrale).

6.3 Résultats

Aspect physique

Un programme de réhabilitation des itinéraires routiers internationaux vers la RCA, le Tchad et le Gabon est en cours de réalisation ou de lancement.

- Bertoua-Garoua Boulai (UE)
- Ebolowa-Ambam-Frontière Gabon (AFD)
- Ngaoundéré-Touboro-Moundou (UE)
- Renforcement du pont sur le Logone et Chari (UE)
- Ponts sur le Ntem (UE) vers le Gabon et vers la Guinée

Aspect réglementaire

Les réglementations routières au sein de l'UDEAC ont été harmonisées y compris les normes techniques de véhicules. Un système de contrôle de poids des véhicules a été mis en place sur les axes Yaoundé-Ayos et Yaoundé-Douala.

Une convention a été signée entre le Cameroun et la RCA; elle instaure la vignette spéciale et trois points de contrôle par pays. Une convention allant dans le même sens est en cours de signature avec la RCA.

Une étude pour la mise en place d'une chaîne de caution a été réalisée en septembre 1999, sous financement UE.

Les conclusions de cette étude sont examinées au niveau régional (UDEAC).

7. Transport routier

7.1 Objectif

Consolider le transport routier interurbain dans son cadre libéral pour améliorer son efficacité.

7.2 Stratégie

- améliorer le réseau de transport routier (voir programme d'entretien routier)
- améliorer la gestion des gares routières

- harmoniser et simplifier la fiscalité routière
- introduire le recouvrement des coûts
- promouvoir une grande sécurité de la circulation routière
- former et encadrer les transporteurs.

7.3 Résultats

Amélioration de la gestion des gares routières

Un comité ad hoc a été constitué comprenant les transporteurs, les administrations, les autorités communales et préfectorales concernées.

Ce comité a fait plusieurs descentes sur le terrain et a proposé les grandes lignes de la gestion des gares routières. Cependant, aucune mesure efficace n'a été prise jusqu'ici.

Harmonisation et simplification de la fiscalité routière

Après l'étude de simplification et d'harmonisation de la fiscalité routière, une commission de réforme fiscale a été constituée et a fait les propositions suivantes:

- L'institution d'un guichet unique pour la perception de toutes les taxes routières périodiques ;
- La limitation du contrôle abusif sur les routes.
- Le reclassement des véhicules de transport de marchandises dans la catégorie II du TEC et négociation de ce reclassement avec les autres pays de l'UDEAC ;
- Le rattachement du traitement douanier des pièces détachées spécifiques au régime du véhicule ou de l'engin ;
- La fusion de la vignette et du péage et, la suppression de la taxe à l'essieu, qui malheureusement n'ont pas été toutes suivies d'effet. Seule la taxe à l'essieu a été supprimée.

Recouvrement des coûts

Il a été institué un système de péage routier sur le réseau des routes bitumées durant l'exercice 95/96.

L'inefficacité du recouvrement de cette taxe a conduit à proposer la privatisation du péage. Une procédure a été lancée au niveau du MINEFI pour recruter le gestionnaire. La suite de cette procédure est attendue.

Il a été ensuite institué une redevance d'usage de la route pour alimenter le Fonds d'Entretien Routier (voir paragraphe sur le Fonds Routier).

8. Sécurité routière

8.1 Objectif

L'objectif de ce volet est d'améliorer la sécurité de la circulation routière. La stratégie consiste à élaborer une note de stratégie et un plan d'actions triennal basés sur :

- La mise en place d'une banque de données sur les accidents ;
- L'harmonisation de la législation ;
- La formation et la sensibilisation des usagers de la route.

8.2 Résultats

Une étude pour un plan d'actions de la sécurité routière a été élaborée par TOI en 1994. Une étude en vue de l'établissement d'une banque de données des transports avec un volet banque de données sur les accidents routiers est en cours par SNC-Lavalin.

Un plan médiatique se déroule actuellement à la radio et à la télévision. Le Comité interministériel de sécurité routière a été constitué

8.3 Problèmes

Difficultés d'arrêter un plan d'actions cohérent et global à cause du manque de coordination institutionnelle et du manque de prise de conscience de l'importance du problème au niveau élevé tant du partenaire (IDA) que des responsables de l'Administration. La mentalité de fatalisme demeurant vivace.

Le bailleur de fonds n'a pas su ici développer une approche claire. Son soutien a fait défaut aux efforts de l'administration.

9. Informatisation des titres de transports

9.1 Objectifs

- De sécuriser et d'augmenter le niveau des recettes afférentes (taxes, droits de timbre, etc...) ou douanières, par une amélioration du contrôle des recettes, une diminution des fraudes et une vérification du dédouanement des véhicules importés ;
- De constituer une banque de données sur le parc automobile, dans un souci statistique et de planification sectorielle ;
- D'améliorer la qualité du service aux usagers de l'Administration.

9.2 Stratégie

La stratégie retenue est celle de l'informatisation des titres de transport.

Une approche modulaire a été retenue et est basée sur la décomposition des titres de transport en trois sous-projets pratiquement indépendants et qui devront être traités séquentiellement :

- SP1- Informatisation des cartes grises
- SP2- Informatisation des cartes de transport
- SP3- Informatisation des permis de conduire

9.3 Résultats

Seule la composante de cartes grises est concernée (les autres titres de transport ayant fait l'objet d'aucune informatisation).

L'informatisation des cartes grises a fait l'objet d'un projet pilote et a donné lieu à la mise en place d'un centre pilote à Yaoundé (CEPIEX).

L'audit de cette expérience pilote a démontré que le projet était viable, justifié au plan financier et devait être étendu à d'autres sites en province. Le bailleur de fonds ici a fait preuve d'une inconsistance de ses positions. Il a tergiversé et remis en cause une procédure initialement approuvée. Le projet n'a pas non plus été soutenu comme il le fallait du côté de l'administration au contraire, il est apparu au niveau de la Direction des Transports Terrestres une réelle volonté de faire échouer le projet.

10. Mise en place d'une banque de données

Les mutations intervenues dans le secteur des transports ont amené une nouvelle définition du rôle du Ministère des Transports, le recentrant sur la réglementation, la planification et la programmation des opérations du secteur.

A cet effet, une procédure de collecte de données en 10 modules a été définie et il est question que les premières données pour la Banque de données soient collectées d'ici juin 2000.

11. Formation et assistance technique

11.1 Objectifs

Lier la formation à une amélioration de la gestion du secteur et en phase avec les nouveaux rôles des Ministères en matière de définition de politique, de planification et de programmation, de passation des marchés.

11.2 Stratégie

La stratégie de formation prioritaire prend une approche globale et porte sur la finalisation de la stratégie du transport aérien, la mise en œuvre du plan d'action portuaire, la mise en place du système de programmation à la Direction des Routes et d'un système de planification à la Division des Etudes de la Programmation et de la Planification, sur la budgétisation et le suivi des actions du projet.

11.3 Résultats

Voyages d'études : Des voyages d'études ont été organisés pour l'élaboration de la stratégie du transport aérien, pour la réforme portuaire, pour la mise en place du Fonds Routier, pour la concession de l'exploitation ferroviaire, pour la sécurité routière. Il n'est pas possible d'évaluer l'impact de ces voyages sur les réformes engagées, car la plupart du temps, ceux qui ont pris part au voyage n'ont pas été ceux qui ont préparé les textes.

Homologues : Des homologues à certaines études ont été formés; pour la programmation des travaux d'entretien routier notamment pour la collecte automatique des données routières, la collecte des données sur les charges des camions, le traitement informatique des données, l'évaluation des besoins en entretien routier et pour l'établissement des stratégies d'entretien routier; dans les études de mise en œuvre de la nouvelle politique de transport urbain; dans l'étude de mise en place de la BDT notamment pour la collecte des données. Cependant, il est à noter que la politique des homologues est un échec, car il est difficile de retrouver les personnes formées sur le terrain. De plus, le consultant accepte l'homologue sans réel souci de l'intégrer dans

son travail. Il y a aussi de la part des homologues, une attitude peu constructive ; ce qui fait que d'un côté comme de l'autre, la question se résume à une formalité.

Séminaires. Des séminaires ont été organisés sur la restructuration du port de Douala ; sur la nouvelle politique des transports urbains au Cameroun, sur le partenariat secteur public / secteur privé pour le financement des projets, le forum annuel des transports de la Banque Mondiale, sur l'élaboration de la stratégie des routes rurales, sur les POE/MINT et POE/MINTP, sur la protection de l'environnement, sur les coûts de la chaîne de transport, sur le manuel d'exécution du PST, sur la démarche et la qualité du secrétariat.

Ces actions de formation ont été au coup par coup malheureusement.

Assistance Technique : Dans le cadre de l'assistance technique, il était envisagé 414 personnes/mois de services de consultants pour appuyer le développement institutionnel et aider à l'exécution du projet moyennant un coût de 5.6 millions de dollars environ.

Ces assistances ont concerné :

- Pour l'Union Européenne : Une assistance budgétaire et comptable, un expert en ressources humaines, une assistance technique pour la coordination des activités d'entretien routier, une assistance pour la reconstitution du système de programmation de l'entretien des routes en terre, une assistance technique pour la mise en place d'un système harmonisé de programmation de l'entretien des routes bitumées, des appuis d'experts pour les aspects contentieux liés à la privatisation, pour la coordination des mesures de facilitation, pour les études d'aménagement des locaux du guichet unique.

- Pour l'IDA : Une assistance technique pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie des routes rurales et la mise en œuvre du volet routes rurales du PST, le contrôle des travaux PUER, l'actualisation de l'étude économique du PUER, l'audit technique du PUER, la mise en place du système de programmation de l'entretien des routes en terre, une assistance technique dans le domaine portuaire, une assistance technique pour l'évaluation environnementale de la concession des Chemins de Fer du Cameroun, une assistance technique pour l'environnement.

- Pour le FAC : Une assistance technique pour la mise en œuvre des POE, une assistance technique (consultant pour l'Aviation Civile), pour l'organisation du transport urbain.

En somme donc, en raison de la complémentarité des programmes des autres bailleurs des fonds, l'essentiel de l'Assistance Technique a été dans le domaine de l'entretien routier.

L'examen des performances des consultants porte sur la manière dont ils ont atteint les objectifs fixés et la mesure dans laquelle ils ont pu transférer leurs connaissances et compétences à leurs homologues et renforcer les services locaux auprès desquels ils étaient détachés. De ce point de vue, l'assistance a certainement contribué à faire

atteindre des résultats positifs ; mais d'un autre point de vue, elle n'a pas créé les conditions de sa substitution, elle a plutôt créé des besoins et s'est pérennisée

Emploi des consultants : L'emploi des consultants est de ce point de vue, un grand échec puisqu'en fin de compte, les textes ont été faits par l'administration camerounaise en concertation avec les bailleurs de fonds présents à Yaoundé. En dehors des consultants Coopers & Lybrand qui nous a conseillé utilement dans le processus de mise en concession du transport ferroviaire (encore que la contribution des cadres de l'Administration et de la Régifercam était très déterminante), en dehors aussi du BCEOM dont l'étude de programmation de l'entretien routier a servi de base pour arrêter la stratégie du réseau routier prioritaire.

Les consultants ci-après n'ont pas contribué à l'atteinte des résultats : Kienbaum pour l'évaluation du personnel de la Camair, Deloitte & Touch pour la privatisation du transport aérien, Louis Berger pour l'élaboration des indicateurs de performance pour la gestion opérationnelle et financière de l'ONPC, KPMG, comme conseiller financier de Camship et Camtainer, BCEOM pour les POE/MINTP, Coopers & Lybrand (Christian Mure) pour l'étude de fiscalité routière et la création du Fonds Routier.

La plupart des dossiers qui ont avancé ont été ceux pris en main par l'Administration camerounaise.

La proposition de l'IDA de recourir systématiquement et coûte que coûte à l'expertise internationale est finalement très mal ressentie car l'impression est que tous ces experts qui ne connaissent pas le pays et ses institutions vendent du papier sans grand intérêt. Pour les réformes portuaires, si nous avons suivi l'IDA, nous aurions recruté un bureau d'étude multidisciplinaire pour élaborer la loi portuaire et ses textes d'application.

12. Etat de mise en oeuvre des dispositions légales

Le tableau en annexe renseigne sur l'état de mise en œuvre des dispositions légales de l'Accord de crédit 2703-CM.

13. Elaboration d'un plan d'exploitation future du projet

Toutes les réformes sont des réformes structurelles donc durables. D'ailleurs, le PST cr 2869-CM poursuit les actions du PPRT crédit 2703 CM

Les équipements en matériel informatique acquis dans le cadre du PPRT, matériel bureautique et outils de l'informatisation des titres de transports ont été jugés obsolètes et non appropriés pour le passage à l'An 2000.

14. Situation financière du PPRT (CREDIT N°2703-CM DE L'IDA)

A la clôture du Projet le 30/06/99 le bilan de consommation du crédit s'établit comme suit :

		EN FCFA	EN DTS	RATIOS
B.1	Montant du crédit	5.392.515.014	6.900.000	
B.2	Engagements	4.870.288.137	6.273.946	91%
B.3	Décaissements	4.338.592.031	5.630.749	82%
B.4 = B.2-B.3	Solde sur engagements	531.696.106	640.328	
B.5=B.1-B.2	Reliquat disponible	522.226.877	628.924	9%
B.6	Prévisions des engagements	0	0	
B.7= B5-B6	Solde prévisionnel du crédit	522.226.877	628.924	

CONTRIBUTION DE L'ETAT DU CAMEROUN

La contribution de l'Etat du Cameroun concerne les taxes (TCA, TVA), les droits de douanes liés à l'acquisition des fournitures.

15. Gestion financière du PPRT

Tenue de la comptabilité et des opérations financières du Projet

Durant l'exécution du projet, il y a eu une bonne tenue de la comptabilité y compris la comptabilité matière et du matériel et mobilier durable, grâce la mise en place d'un système de gestion comptable et financier.

Les rapports périodiques sur la situation financière du crédit ont été régulièrement produits et transmis à la Banque et les états financiers audités.

Audits des comptes du crédit 2703-CM

Conformément à l'Accord de crédit 2703-CM du PPRT, l'auditeur du Projet a été recruté dès son entrée en vigueur soit le 19 avril 1997. Il s'agit du cabinet Akintolla Williams & Co.

Son contrat de base couvrant initialement les périodes 1995, 1996, 1997 et 1998 a été prorogé pour tenir compte de la nouvelle date de clôture du crédit 2703-CM fixée au 30/06/99. Conformément aux clauses, ils y a bien eu i) 3 rapports d'audits périodiques du PPRT la première année, ii) 2 rapports d'audits périodiques la seconde année et iii) 2 rapports annuels soit un total de sept (7) rapports.

Le dernier rapport d'audits au 30 juin 1999, dû à la Banque Mondiale au plus tard le 31/12/1999, est en cours de préparation.

Le tableau détaillé des rapports d'audit est joint en annexe. Lesdits rapports ont été jugés acceptables par l'IDA.

Les recommandations de l'auditeur sur la gestion du projet ont été régulièrement suivies et la gestion est globalement satisfaisante.

Gestion du compte spécial

On peut noter avec satisfaction des bonnes relations de travail entre la Cellule de Coordination, la CAA et la Mission Résidente.

Cependant, le projet a connu beaucoup de difficultés au niveau de la gestion du compte spécial dues essentiellement :

- à la non transmission dans les délais des justificatifs liés aux avances perçues pour la tenue des séminaires,
- au retard de réapprovisionnement dudit compte et,
- au niveau élevé du minimum requis pour effectuer les demandes de paiement direct à partir de Washington, si bien que la Banque a été amenée à réduire le seuil minimum à 20.000 USD

A la date de clôture, un planning de décaissements des factures en instance a été communiqué à l'IDA pour appuyer une demande de réapprovisionnement du compte spécial.

ANNEXE PROJET DE PREPARATION DE LA REFORME DES TRANSPORTS - PPRT- (SELECTION) RESULTATS ATTENDUS ET TIMING

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
Elaboration de la politique sectorielle Exécuter la première phase du PPRT : privatisation ou liquidation des entreprises publiques prioritaires du secteur des transports		Faire approuver la lettre de politique sectorielle Liquidation - Privatisation - Restructuration	Lettre de politique sectorielle approuvée SOTUC liquidée ; CAMSHIP, CAMTAINER, LABOGENIE, MATGENIE privatisés ; CNCC restructuré, CAMAIR admis à privatisation, REGIFERCAM en cours de liquidation.		1996	satisfaisant
	CAMAIR	• Privatisation CAMAIR	Stratégie de privatisation de CAMAIR adoptée	Dec 1996	en cours	
	REGIFERCAM	Mise en concession de l'exploitation	Concessionnaire sélectionné : groupe SAGA/COMAZAR, convention de concession signée	Avril 1997	Avril 1999	Très satisfaisant
	SOTUC	• Liquidation la SOTUC	Prise de service le 1 ^{er} avril 1999 SOTUC liquidée Fév. '95. Liquidation clôturée fév. 1998	Oct. 95	Fév. 98	Satisfaisant
	CAMSHIP	Désengagement de l'Etat Vente des actions publiques	Ventes des actions publiques achevées en Fév. 1997	Nov. 95	Fév. 97	Très satisfaisant
	CAMTAINER	Désengagement de l'Etat Vente des actions publiques	Réévaluation du capital Restructuration dette fiscale	Oct. 95 Nov. 95	Fév. 97-	Satisfaisant

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
Préparation des phases ultérieures du programme de réforme du secteur des transports (PPRT)	Entretien routier	Définition d'un réseau prioritaire des routes Désengager l'Etat de l'exécution des travaux d'entretien routier	Réseau prioritaire de 25 000km Travaux d'entretien routier exécutés 100% en entreprise (PUER, PER/FED...)	Sept 95		Satisfaisant
		Recentrer le rôle du MINTP sur la réglementation, la planification, la programmation et la budgétisation	Système de programmation pluriannuelle mis en place en 1998 pour les routes en terre et pour les routes bitumées Programmation des travaux basés sur un réseau maîtrisé et une cohérence dans les interventions.	Juil 95	1998	Satisfaisant
		Environnement	Directives pour la protection de l'environnement élaborées Compte d'entretien routier créé et opérationnel Fonds routier opérationnel			Satisfaisant
		Mettre en place un mécanisme pérenne de financement de l'entretien routier	Avis de passation des marchés élaboré Commission des marchés du MINTP créée Nouveau code de marché élaboré		Jan 99	Fonctionnel
		Allègement des procédures des marchés				Décret 101 et 102
		Promotion des techniques HIMO				
		Entretien des Routes Rurales				
		Protection du patrimoine routier			Nov. 96	Satisfaisant

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
	Port	a) Réforme institutionnelle	Autorité Portuaire Nationale Organismes portuaires autonomes (OPA) Comités Consultatifs d'Orientations des OPA Comités Consultatifs d'Orientations de Douala en cours de constitution		juin 1999	satisfaisant
					juin 1999	
					juin 1999	
					juin 1999	
		b) Maîtrise du dragage du chenal d'accès	Analyse des produits de dragage	Déc. 95	97	Satisfaisant
			Réhabilitation de la drague Youpwé par SDCA		98	Satisfaisant
			Dragage de la côte du chenal de -5,40m à -6,5m par SDCA		juin 99	Satisfaisant
		c) Réduction des délais et des coûts	Réduction des tarifs ONPC			
			Réduction des tarifs des professions au transport maritime		juin 99	
			Harmonisation des tarifs d'acconage et de manutention		fév. 98	
			Barème des HAD simplifié		fév. 98	
			Elaboration d'un manuel de simplification des procédures de dédouanement		mai 98	
			Guichet unique au port de Douala en cours		mai 99	
			Réduction du délai de traitement des formalités administratives par la SCS, l'ONPC		sept. 98	

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
		d) Réhabilitation des infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> - Programme d'investissement prioritaire de la réhabilitation des infrastructures arrêté - Consultation lancée pour la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation des ouvrages d'accostage et de terre plein 			Peu satisfaisant
	Transit Facilitation	<p>Relocalisation du système informatique des douanes Lancer les consultations pour la fourniture du matériel informatique</p> <p>Faciliter le transport routier en transit vers Tchad et RCA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Migration de PAGODE vers un nouvel équipement informatique plus performant (IBM-ES 9000) certifié en 2000 	Fév. 96		
		Faciliter les procédures du commerce extérieur	<ul style="list-style-type: none"> - Convention sur le transport routier de marchandises signé entre le Cameroun et le Tchad (vignette spéciale et sauf conduit international) - 4 points de contrôle par pays - Convention entre le Cameroun et le RCA en cours d'élaboration - Comité FAL créé - Guichet unique en cours de mise en place 	Jan. 96	déc. 98	Satisfaisant
	MATGENIE	MATGENIE restructuré et préparé à la privatisation	<ul style="list-style-type: none"> - Libre location du matériel de génie civil - Réduction des effectifs de 70% - Mise en place des Direction Régionales (5) - Conseiller financier en cours de recrutement 	7		Satisfaisant Satisfaisant
				Juin 96	en cours	Satisfaisant Satisfaisant Insatisfaisant

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
	Transport Maritime	<p>Restructurer le CNCC</p> <p>Libéraliser le transport maritime</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Abolition de la répartition des cargaisons (loi 97/022 du 30/12/97) - Transport maritime libéralisé (loi 97/022 du 30/12/97) - Accès à l'industrie des transports maritimes par les compagnies maritimes Cam. libéralisé (loi 95/097 du 30/01/95) - CNCC réorganisé (décret 98/311 du 09/12/98) - Comité FAL créé. 	Déc. 95 95, 97, 98	98 97	Satisfaisant Satisfaisant
	Transport urbain	<p>Désengager l'Etat des opérations</p> <p>Libéraliser le transport urbain</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un cadre réglementaire et institutionnel incitatif à l'initiative privée. - Nouveau cadre réglementaire édicté mais application lâche - Transport urbain libéralisé (Décret n°97/075/PM) - Désordre, anarchie, insécurité - Populations mal desservies 	1997	1995 1998 1996/1997	Peu satisfaisant Satisfaisant Satisfaisant Satisfaisant
	Transport aérien	Libéraliser le transport aérien	<ul style="list-style-type: none"> - La loi portant régime de l'Aviation Civile adoptée et * - libéralise les services aériens, - * révisé le code de l'Aviation Civile, - * créé l'Autorité de l'Aviation Civile, 	Juin 95	Déc. 98 Déc. 98	satisfaisant satisfaisant en cours en cours

4

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
		Mise en concession de la gestion des aéroports	<ul style="list-style-type: none"> • reprecise le rôle de l'Etat et • institue des dispositions pour accéder à l'activité de transport aérien - Décret sur la charte de la gestion des aéroports concédée à l'ADC - Gestion de sept (7) des principaux aéroports 		juillet 99 Déc. 94	satisfaisant satisfaisant
	Transport routier et ferroviaire	Libéraliser le transport routier et ferroviaire	<ul style="list-style-type: none"> - Transport routier en activité libérale depuis toujours - Transport ferroviaire mis en concession - Plan d'investissement pour la réhabilitation de l'infrastructure ferroviaire arrêté - Programme de réhabilitation des voies de desserte des gares ferroviaires susceptibles d'être abandonnées par le concessionnaire arrêté - Création d'un conseil national de transport routier 	juin 95 Avril 99 Avril 99 Avril 99 Avril 99 Août 99		Peu satisfaisant satisfaisant satisfaisant satisfaisant
	Gestion projet et du	Acquisition véhicule à la Cellule	Véhicules acquis	1996		

Objectifs du Gouvernement	Secteur	Actions	Résultats	Date		Indicateurs
				Initiale	Réalisation	
	Fonctionnement de la Cellule	Personnel d'appui Budget de fonctionnement Système de gestion Système comptable Audits	Cellule constituée, experts désignés, personnel d'appui recruté budgets régulièrement approuvés Mise en place, rapports périodiques produits, avis de passation de marché régulièrement publiés Approuvé, rapports financiers et d'audits produits régulièrement	Dès le début du projet	En permanence	Satisfaisant
	Fournitures	Acquisition des SIRODO	SIRODO livrés en juillet 1999 Fournitures de bureau acquises Matériels informatiques acquis			
	Travaux	Locaux	Cellule installée dans les locaux aménagés Stations de pesage sur l'axe Yaoundé - Douala réhabilitées			

LE PROJET D'AJUSTEMENT ET DE PLANIFICATION DES SECTEURS URBAINS ET DES TRANSPORTS (PAPSUT) DU GABON

Richard DAMAS
Coordinateur PAPSUT
Libreville - Gabon

1. INTRODUCTION

Avec l'appui de la BIRD, de la CFD, le Gouvernement gabonais a décidé de mettre en place une nouvelle politique sectorielle de transports, qui réponde aux impératifs d'efficacité économique et en réponse aux limites de l'intervention de l'Etat dans le secteur.

Le Projet d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et des Transports en abrégé PAPSUT, devant réaliser les études et les travaux pour l'élaboration de la stratégie des transports a été créé en 1995.

Le présent exposé retrace les motivations qui ont concouru à l'adoption d'une nouvelle stratégie des transports, les grandes orientations de cette stratégie, les plans d'actions et d'investissements retenus ainsi que les perspectives de leur mise en œuvre.

2. LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE

2.1 Les spécificités géographiques et économiques

- Façade maritime de plus de 850 kms sur l'Océan Atlantique, superficie de plus de 267 000 km², essentiellement occupés par la forêt ;
- Population d'environ 1,1 millions d'habitants en 1997 (plus de 70% sont urbaine);
- Vulnérabilité de l'économie gabonaise, trop dépendante, à la fois de quelques produits de base, des marchés extérieurs lointains et de la volatilité du prix du pétrole et du cours du dollar ;
- Dépendance de l'extérieur pour l'approvisionnement des besoins en biens de consommation et d'équipements ;
- Croissance économique en grande partie tributaire de la demande publique.

2.2 Les phases de développement

L'évolution en dents de scie de la croissance de l'économie gabonaise depuis 1998 :

- 1980 à 1985 : croissance régulière
- 1986 à 1988 : forte dépression économique
- depuis 1989 : relance de la croissance

Les années 80 coïncident avec l'intervention massive de l'Etat dans le développement avec la modernisation du pays, la constitution d'un patrimoine important résultant de la politique des grands travaux : équipement urbain et administratif, électrification, adduction d'eau, infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, ferroviaires,

sanitaires et la création d'une multitude d'entreprises publiques pour gérer les activités de production et de prestations de services.

3. RETROSPECTIVE DES POLITIQUES DE TRANSPORT

Depuis les lendemains des indépendances, mise en place de plans de transport ayant pour objectifs majeurs :

- création des liaisons nationales routières et aéroportuaire ;
- modernisation de l'appareil productif national et l'aménagement du territoire par la réalisation des grands équipements structurants ;
- création d'entreprises publiques nationales de transports destinées à palier à la carence d'opérateurs privés dans le secteur.

4. L'IMPORTANCE DU SECTEUR DES TRANSPORTS DANS L'ECONOMIE GABONAISE.

4.1 Rôle quantitatif et qualitatif important.

- Développement des échanges commerciaux internationaux
- désenclavement des régions intérieures et dans la cohésion sociale
- amélioration de la compétitivité et de l'efficacité économique du Gabon passe obligatoirement par une réduction des coûts de production, donc des différents maillons des chaînes de transport tout en maintenant des niveaux de qualité et de sécurité acceptables.
- 100 milliards de FCFA entre 1980 à 1990 en moyenne annuelle dont l'essentiel consacré à la construction du chemin de fer Transgabonais, l'extension du port d'Owendo, la construction du port de commerce de Port-Gentil et la modernisation de l'Aéroport de Libreville.
- Valeur ajoutée de la branche Transports de 6% en moyenne entre 1985 et 1997.
- Emploi de près de 14 000 agents, soit près de 8% de la population occupée en 1995.

5. LA CONSISTANCE DU SYSTEME DE TRANSPORTS

5.1 Le patrimoine de transport estimé à 2500 milliards de FCFA en 1996.

Il est constitué de :

(i) un réseau de routes interurbaines peu dense de près de 7 600 km dont près de 900 km de routes revêtues, près de 4 000 km de routes latéritées et plus de 2 700 km à l'état de pistes en terre, soit une densité de 1 km de route pour 33 km² de territoire.

- Le trafic est relativement faible.
- Le réseau bitumé affiche un trafic en forte croissance de 400 véhicules par jour sur 50% de son linéaire.
- Tarifs : en moyenne de 110 FCFA/TK et 34 FCFA par voyageur km.

- La voirie à Libreville représente 545 km de routes aménagées, avec 55 km de voies structurantes revêtues, 50 km de voies de liaisons secondaires revêtues et 440 km de voies de dessertes tertiaires dont 190 km sont revêtus.
- Infrastructures relativement dégradées : car leur entretien a été insuffisant, face au climat particulièrement agressif.
- Parc de voitures personnelles, d'une moyenne d'âge de 7,2 ans, évalué en 1997 à près de 30.000 détenus par 81.400 ménages, soit un véhicule pour 3 ménages.
- Dépenses de transport personnel, en 1996, à Libreville est estimé à 158,2 milliards FCFA, dont 43,5 milliards FCFA en taxes prélevées par l'Etat.

(ii) une ligne ferroviaire à voie unique de plus de 650 km, reliant le port d'Owendo (sud de Libreville) à Franceville dans le sud-est du pays ; assurant essentiellement le trafic des grumes et du manganèse.

- Trafic actuel de plus 2 millions de tonnes de manganèse, plus d'1 million de tonnes de bois, plus de 300 000 tonnes de marchandises et près de 200.000 passagers par an.
- L'Office du Chemin de fer Transgabonais (OCTRA) gère la voie et les moyens d'exploitation. Cependant, cet organisme en cours de privatisation, connaît depuis longtemps une situation financière difficile et a du mal à satisfaire la demande, aussi bien en qualité qu'en quantité.
- Les subventions d'exploitation sont tombées de 13 milliards FCFA en 1987 à 1 milliard en moyenne depuis 1996 ;

(iii) un réseau de voies fluviales navigables totalisant 600 km, permettant la desserte et le désenclavement des localités intérieures par pirogues, et le transport organisé de marchandises.

- Quasi inexistence de l'infrastructure portuaire fluviale du Gabon ;

(iv) deux complexes portuaires (Owendo et Port-Gentil), avec un tonnage manipulé de plus de 22 millions de tonnes par an, ainsi qu'un port pétrolier à Gamba et deux rades de chargement pour l'exportation de faibles tonnages de bois (Cocobeach et Mayumba) ;

(v) un réseau dense de 28 aéroports publics (1 aéroport public pour moins de 40 000 habitants) dont 3 aéroports internationaux (Libreville, Port-Gentil et Franceville); l'aéroport de Libreville, qui sert de plaque tournante pour les vols nationaux et internationaux, réalise à lui seul environ les deux tiers du trafic aérien total (600 000 passagers et 14 000 tonnes de fret en 1995).

- Trafic marqué par une croissance annuelle moyenne de % de 1985 à 1997.
- Exploitation et l'entretien des aéroports publics assurés par :
 - ADL, entreprise concessionnaire ADL pour Libreville
 - ASECNA pour la sécurité de la navigation aérienne, pour l'exploitation technique de Libreville, le contrôle de la circulation aérienne et la responsabilité de l'entretien et l'exploitation commerciale de Port-Gentil, Franceville, Moanda et Lambaréné.
- Le Secrétariat Général à l'Aviation Civile et Commerciale est responsable de tous les autres aéroports.

- ❑ Les principales destinations nationales et internationales sont assurées par la Compagnie nationale Air Gabon.
- ❑ Concurrence entre petites compagnies privées qui répondent tant bien que mal, aux limites des capacités et des services d'Air Gabon.

Malgré un patrimoine relativement important, le secteur est caractérisé par de nombreux dysfonctionnements techniques, économiques et institutionnels du secteur, entravent le développement des échanges, la compétitivité de l'économie, l'aménagement du territoire et l'intégration tant nationale que régionale.

6. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC DU SECTEUR DES TRANSPORTS

Le diagnostic effectué sur le secteur des transports dans le cadre des travaux pour l'élaboration de la Stratégie sectorielle et du Plan Directeur Intermodal des Transports, a permis de relever les principaux problèmes qui entravent le bon fonctionnement du secteur.

6.1 Sur le plan des Institutions et Réglementation du secteur

Le cadre institutionnel du secteur présente des dysfonctionnements qui atténuent ou neutralisent l'effet catalyseur du secteur sur la compétitivité de l'économie gabonaise.

- ❖ Multiplicité des acteurs dans l'organisation, la régulation du secteur, la fourniture des services de transport, la réglementation de l'exercice des activités de transports aussi bien privées que publiques, dont :
 - Le Ministère des Transports et de la Marine Marchande, exerce les fonctions régaliennes de l'Etat dans le secteur (réglementation, sécurité, coordination intermodale, et suivi économique), la tutelle technique des entreprises publiques et semi-publiques intervenant dans les transports terrestres et aériens, et le contrôle de l'activité des entreprises privées de transport. Ce département intervient également dans l'orientation des actions de développement maritime, portuaire et fluvial ;
 - Le Ministère de l'Equipeement et de la Construction (MEC), est responsable de la conception, de la construction et de l'entretien du réseau routier classé et des aéroports ;
 - Le Ministère de la Planification, en charge de la programmation des dépenses d'investissements publics, dans le secteur des transports ;
 - Le Ministère des Finances, qui est en charge de la gestion du Budget de l'Etat, de la gestion de la dette, de la gestion de la fiscalité des transports, des facilitations douanières et de l'exercice de la tutelle financière des entreprises publiques et semi-publiques intervenant dans le secteur,
 - Le Ministère chargé de l'Intérieur qui est responsable du contrôle réglementaire et de sécurité,
 - Les collectivités locales, en particulier les municipalités de Libreville et d'Owendo, qui sont responsables sur leur territoire en matière de voirie (hors routes nationales) et de gares routières.
- ❖ La faible capacité de planification et de gestion des institutions du secteur,

- ❖ Le manque d'informations fiables et à jour sur les activités de transport,
- ❖ La faiblesse des ressources humaines de l'Administration de tutelle technique,
- ❖ La faible capacité de l'Etat à faire respecter la réglementation sur la circulation routière.

On peut aussi ajouter : l'insuffisance de coordination et de communication entre les institutions du secteur, une réglementation contraignante sur l'exercice des activités de transports, qui de plus n'est pas toujours respectée, et un environnement législatif et réglementaire inadapté pour la promotion de l'initiative privée.

6.2 Sur le plan des Infrastructures et équipements de transport

- ♦ La défaillance dans l'entretien des infrastructures suite à une politique d'entretien inadéquate,
- ♦ L'état dégradé de la plupart des infrastructures et équipements de base,
- ♦ L'état vétuste du matériel de transport,
- ♦ L'absence de considérations de complémentarité ou de concurrence intermodale dans la réalisation des projets d'investissements,
- ♦ La faible justification économique des projets d'investissements,
- ♦ Les liaisons difficiles avec les pays limitrophes et l'enclavement des zones intérieures,
- ♦ L'insuffisance de capacité des infrastructures urbaines primaires et secondaires de Libreville.

6.3 Sur le plan de la Demande de transport

- ♦ Le risque de basculement sur la route des grands flux d'exportation captifs du ferroviaire,
- ♦ L'étroitesse du marché intérieur de consommation,
- ♦ La faiblesse de la demande intérieure de transports routiers et aériens de personnes.

6.4 Sur le plan des Services de transport

- ♦ Les coûts élevés des services de transport et des prélèvements indus,
- ♦ Le déficit chronique d'exploitation des entreprises publiques de transport malgré la forte protection qui leur est accordée dans l'attribution des trafics,
- ♦ L'insuffisance de qualité des services de transport.

Le Ministère de l'Equipeement et celui des transports sont les principales administrations chargées de l'organisation et de la gestion du secteur.

Elles sont dotées de ressources humaines indéniables. Mais l'efficacité de leur rôle pêche par une structure organisationnelle inadaptée, des procédures administratives lourdes.

Le MEC a mis en œuvre depuis le début de la décennie des programmes d'entretien et de réhabilitation du réseau ayant contribué à des améliorations momentanées du réseau routier. Le programme d'entretien routier avec des moyens de l'ordre de 6 à 7 milliards FCFA depuis 1994, n'est pas parvenu à enrayer le processus de dégradation progressive constaté. Cette situation résulte certes des conditions physiques et

climatiques, mais également de l'insuffisance au MEC de personnel qualifié dans le contrôle des travaux et les limites de l'efficacité des travaux réalisés en régie.

La création du FER en 1997 visait à répondre au défi organisationnel, technique et financier posé par la longueur du réseau à entretenir. Parallèlement, la solution de privatiser l'entretien a été mise en œuvre. Aussi bien pour le FER que pour la promotion des PME gabonaises, les contraintes budgétaires de l'Etat n'ont pas permis d'abonder le fonds et le paiement des travaux d'entretien.

6.5 Limites de l'intervention de l'Etat

- Hausse des coûts internes réduisant la compétitivité de l'ensemble du système
- Hypertrophie de l'Administration et des sociétés d'Etat
- Entreprises et services publics de moins en moins efficaces
- Accroissement des besoins budgétaires pour assurer les charges de fonctionnement, ainsi que les subventions d'investissement et d'équilibre.
- Déficit en infrastructures et équipements urbains, notamment en matière d'assainissement, du fait de l'explosion démographique et de l'insuffisance de la budgétisation des charges récurrentes.
- Limites des capacités de l'Etat dans la gestion directe des activités de production et d'un système productif interne tiré par la dépense publique.

L'analyse de fonctionnement des entreprises publiques de transports montre des résultats largement déficitaires, des effectifs en surnombre et une perte substantielle de leur patrimoine constitutif. Du fait du manque de transparence dans les décisions de gestion et de l'absence de choix économiques, les investissements réalisés dans ces entreprises se sont révélés non productifs et ont contribué à accroître la dette de l'Etat.

Longtemps habituées à bénéficier des fonds publics, et évoluant à l'abri de la concurrence, la dynamique d'adaptation des entreprises du secteur aux nouvelles conditions du marché a été difficile. Ce d'autant plus l'Etat, leur principal bailleur, faisait face à des contraintes budgétaires qui l'ont obligé à revoir son rôle dans le développement économique.

Face à la baisse de ses ressources, le Gabon s'est résolument engagé, dans la voie des réformes et de la libéralisation tant politique qu'économique.

Mise en œuvre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, tournant autour de la diversification de la base productive par une plus grande libéralisation de l'économie et le désengagement de l'Etat.

La stratégie des transports s'inscrit dans le droit fil des réformes structurelles engagées par le Gabon depuis une décennie.

7. LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS

Les PAS mis en œuvre depuis une décennie permettent d'asseoir des bases saines pour la croissance. Il affirme l'option libérale et le rôle moteur du secteur privé dans la croissance économique avec :

- ♦ Le désengagement de l'Etat des secteurs de production ;
- ♦ La mise en œuvre d'un important programme de restructuration et de privatisation des entreprises publiques ;

Les modifications de l'environnement institutionnel, juridique et fiscal plus favorables au développement du secteur privé.

Cependant, cette politique ne saurait produire son effet optimal en l'absence de stratégies sectorielles visant à soutenir le secteur productif et à mettre en valeur les nombreux potentiels dont regorge l'économie gabonaise. Par ailleurs, les exigences liées au développement du marché sous-régional, à l'intégration nationale et à la compétitivité des entreprises expliquent le choix prioritaire du Gouvernement porté sur l'aménagement et le développement d'un secteur des transports plus performant.

7.1 La mise en place du Projet d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et des Transports (PAPSUT) et l'adoption de la Déclaration de Politique des Transports.

La nécessité de revoir complètement sa politique de développement et de gestion des secteurs urbains et des transports dans le cadre de ces options de réformes, a conduit le Gouvernement avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds, principalement la Banque Mondiale, à initier en fin 1995 un Projet d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et des Transports (PAPSUT) géré par une structure spécifique chargée de la coordination des actions à réaliser dans le cadre de ce Projet.

Les objectifs, moyens, organisation et performances attendues du projet ont été établis conjointement entre les représentants des ministères concernés du Gouvernement gabonais et l'équipe de la Banque Mondiale. Les objectifs du projet font partie intégrante du plan d'ajustement macro-économique national qu'ils prolongent au niveau du secteur des transports. Ces objectifs sont les suivants :

- Aider le Gouvernement à préparer une stratégie pour les secteurs des transports et urbain et des plans d'investissement sectoriels, qui tiennent compte de la situation macro-économique et des besoins à moyen terme des secteurs ;
- Aider le Gouvernement à restructurer les entreprises publiques du secteur des transports ;
- Renforcer les capacités locales de gestion des secteurs des transports et urbain.

Le projet devait être organisé au niveau de sa gestion de telle manière que les autorités ministérielles soient en mesure de guider son avancement, suivre son déroulement et faciliter les prises de décisions ou aval au niveau du Gouvernement.

Dans ce cadre, plusieurs études ont été réalisées par les bureaux d'études de renommée internationale. Ce sont :

- Appui Institutionnel aux Ministères de Tutelles,
- Chaîne de Transport International,
- Développement des Transports Urbains,
- Appui au développement Aéroportuaire et Aviation Civile,
- Développement d'une Politique des Transports Aériens,
- Appui au Développement Portuaire et Maritime,
- Transports Routiers et le Réseau Routier,
- Mise en Concession de l'OCTRA.

Ces études ont couvert tous les domaines prévus à l'Accord de prêt.

Cependant il est apparu aux yeux de la BIRD, du PAPSUT et du Gouvernement, que la conception du projet était à la fois trop complexe à gérer avec une multiplicité d'études et manquait de vision globale sans la formulation d'une stratégie cohérente regroupant les politiques qui devaient être élaborées. Il a donc été décidé qu'une étude devait coordonner les différentes études modales proposées pour définir une stratégie d'ensemble de transport. Ainsi, la préparation d'un Plan Directeur Intermodal des Transports est apparue essentielle pour regrouper et coordonner les résultats des études sectorielles.

L'élaboration d'une stratégie de développement du secteur des transports ainsi que l'établissement d'un Plan Directeur Intermodal des Transports couvrant la période 1998-2015, ont été réalisés par le PAPSUT suivant une approche participative de façon à permettre une concertation et des échanges sur les diagnostics et propositions de solutions entre les experts, les autorités ministérielles et les opérateurs économiques.

La nouvelle stratégie adoptée par le Conseil des Ministres le 15 Avril 1998, a mis l'accent sur l'intermodalité, la programmation rationnelle et le choix économique des projets, auxquels s'ajoutent le renforcement du rôle régulateur de l'Etat comme protecteur des consommateurs et usagers et un désengagement des entreprises publiques trop souvent déficitaires.

Tout en prenant en compte les spécificités géographiques, démographiques, sociales et économiques de notre pays, ainsi que la détermination du niveau et de l'origine des ressources.

7.2 Les déterminants de la nouvelle stratégie de développement des transports

La stratégie de développement du secteur des transports retenue par les autorités gabonaises a été établie en tenant compte :

- ☐ de l'objectif macro-économique visant à mettre en place un développement autonome stable et durable du secteur sur la base d'un recentrage des activités de l'Etat, d'une rationalisation des choix budgétaires, et d'une participation accrue de l'initiative privée dans le développement et la gestion des activités du secteur dans le cadre d'une économie de marché ;
- ☐ du constat des problèmes du secteur énumérés ci-dessus ;
- ☐ des solutions proposées résultant des conclusions des études, des débats et discussions lors des séminaires thématiques ainsi que des conclusions et recommandations de l'Atelier National sur la Stratégie des Transports tenu à Libreville en avril 1997.

Par ailleurs, le contexte budgétaire et les mutations intervenues dans le monde dans la sphère économique et financière ont appelé la nécessité de gérer le secteur selon les principes de l'économie de marché.

7.3 La prise en compte de l'ensemble de ces considérations a conduit le Gouvernement à fixer :

comme objectifs sectoriels :

- la satisfaction de la demande de transport de personnes et de biens au moindre coût pour la collectivité et avec une qualité de service et de sécurité jugée satisfaisante par les usagers,

- l'amélioration de l'efficacité du secteur pour servir de support à l'activité économique,
- la contribution à la croissance économique en générant de la valeur ajoutée.

comme axes stratégiques :

- la rationalisation des investissements,
- l'optimisation de l'allocation des ressources,
- la recherche de l'efficacité, de la productivité et de la rentabilité des opérations.

comme politiques de mise en œuvre ou moyens d'actions :

- l'organisation du système de transport en un secteur productif et rationnel répondant aux besoins et aux lois de l'économie de marché,
- le soutien du plan d'aménagement du territoire et le renforcement de l'intégration économique nationale et sous-régionale,
- la sauvegarde du vaste patrimoine des infrastructures et équipements de transport,
- l'allègement de la ponction budgétaire du secteur,
- l'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité économique par une réduction des coûts de transports et une meilleure qualité de service et de sécurité,
- l'amélioration de la circulation urbaine et périurbaine,
- le renforcement de la capacité de gestion des institutions du secteur.

8. LE CONTENU DU PLAN DIRECTEUR INTERMODAL DES TRANSPORTS (PDIT)

Le PDIT du Gabon définit pour la période 1998-2015 l'ensemble des réformes et mesures concrètes prioritaires d'application de la nouvelle stratégie de développement du secteur des transports.

Le PDIT comporte trois catégories de mesures :

- Des mesures de réformes d'ordre institutionnel, réglementaire et organisationnel visant à accroître l'efficacité et la productivité du secteur en s'appuyant sur le concours accru du secteur privé dans le cadre d'une économie de marché,
- Des projets d'investissements, identifiés dans le cadre d'une approche intégrée des activités de transport en prenant en compte le caractère concurrentiel ou complémentaire de l'offre de transport, puis sélectionnés et programmés sur la base des critères classiques de rentabilité économique et de la date optimale de mise en service,
- Des projets d'investissements dictés par les impératifs d'intégration nationale et sous-régionale ainsi que de soutien aux options stratégiques d'aménagement du territoire.

8.1 Les réformes comprennent :

- des mesures de réforme du cadre institutionnel visant à dynamiser et renforcer la capacité de gestion et de régulation des institutions du secteur, et à tirer le meilleur parti des avantages comparatifs du secteur public et du secteur privé, notamment à développer un partenariat avec le secteur privé pour la gestion du patrimoine et à transférer au secteur privé les activités marchandes,

- des mesures de réforme du cadre réglementaire et juridique visant à fixer les conditions transparentes des règles de jeu du fonctionnement des marchés concurrentiels de transports, notamment la libre concurrence, les normes techniques et de sécurité pour l'accès à la profession, la vérité des prix, la répression des fraudes et des pratiques de concurrence déloyale,
- des mesures de réforme du mode de financement des charges d'infrastructures publiques de transport avec une prise en charge progressive de l'ensemble des coûts d'entretien par les différentes catégories d'utilisateurs,
- des mesures de réforme des méthodes de fonctionnement pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services rendus aux usagers, et donc la productivité du secteur.

La matrice ci-après reprend dans les détails l'ensemble des actions de réformes programmées et chiffrées par mode de transports :

Mesures de réformes institutionnelles, réglementaires et organisationnelles
(Coût en millions de FCFA 1997)

Stratégie sectorielle	Actions	Programmation	Coûts
A1. MINISTÈRES TECHNIQUES DE TUTELLE			1 335
Restructuration et réorganisation des Ministères techniques de tutelle	Appui à la redéfinition des organigrammes et à l'élaboration des manuels de procédures et de gestion par activité	1999	330
Renforcement des capacités de planification et de gestion des Administrations de tutelle	Mise en place d'un plan de formation pour tous les ministères concernés	1999-2001	465
Mise en place de structures opérationnelles de coordination, de suivi et de gestion	Mise en place d'une structure de coordination et de suivi de la mise en œuvre des actions du PDIT	1998	540
A2. TRANSPORT MULTIMODAL ET COORDINATION INTERMODALE			-
Décongestion de la circulation urbaine à Libreville	Réglementation de la circulation des poids lourds et des grumiers dans les centres villes	2000-2005	-
Réduction des coûts de transports pour la collectivité	Révision de la politique tarifaire ferroviaire pour récupérer les trafics captifs (grumes, hydrocarbures, clinker) détournés par la route	1998	-
A3. ROUTES ET TRANSPORTS ROUTIERS			1 050
Privatisation progressive de l'entretien routier	Restructuration des services de matériel et d'entretien routier du MEC et appui au fonctionnement du FER et à la privatisation de l'entretien routier	1998-2000	480
Renforcement des capacités de planification et de gestion routière	Mise en place d'une banque de données routières	1999-2001	150
Renforcement des capacités de planification et de gestion des transports routiers	Réorganisation de la DGIT avec allocation des budgets de fonctionnement appropriés	1999	180
	Mise en place d'une banque de données routières, informatisation des titres de transport et réalisation d'études sur les transports routiers de grumes	1999-2001	240

Refonte des textes législatifs et réglementaires sur les transports	Mise à jour de la réglementation sur la circulation routière et sur les transporteurs routiers	1999	
A4. TRANSPORTS FERROVIAIRES			4 050
Mise en concession du chemin de fer Transgabonais	Support à la mise en place d'un organisme de réglementation	1998-1999	50
	Mise en place du plan social OCTRA	1998-2001	4 000
A5. TRANSPORTS FLUVIAUX			-
Refonte des textes réglementaires sur les transports	Mise à jour de la réglementation sur la navigation fluviale et le cabotage	1999	-
Privatisation des entreprises publiques du secteur	Restructuration de la CNI puis privatisation	1998-1999	-
A6. PORTS ET TRANSPORTS MARITIMES			330
Amélioration de l'efficacité, et de la productivité des ports du Gabon	Refonte des statuts et restructuration de l'OPRAG, et actualisation des conventions avec PMO et SEBPB	1999	330
	Mise en concession au secteur privé de la gestion, de l'entretien et des travaux des ports de commerce Owendo et Port-Gentil	1998-1999	
Réduction des coûts de prestations des services portuaires et des coûts de transport	Révision de la tarification des droits portuaires de l'OPRAG	2000	
	Ajustement des tarifs d'acconage et de livraison de conteneurs	1998-1999	
	Déclassement de la livraison des conteneurs	1998	
	Élimination des surcoûts dus à des services non rendus	1998-1999	
Amélioration de la circulation d'informations entre les intervenants du secteur	Mise en place d'un système d'échange d'information efficace sous forme de guichet unique	1998-1999	
Adaptation du secteur à l'environnement maritime international	Actualisation du cadre institutionnel du transport maritime	1998-1999	
Désengagement de l'Etat des activités opérationnelles du secteur	Révision des missions du CGC	1998-1999	
	Privatisation de la SNAT	1998-1999	
	Liquidation de la SONATRAM	1998	
A7. AÉROPORTS ET TRANSPORTS AÉRIENS			885
Renforcement des capacités de planification et de gestion des transports aériens	Restructuration et réorganisation du SGACC, avec allocation des budgets de fonctionnement appropriés	1998-1999	285
Adaptation des niveaux de service aux besoins de trafics	Réorganisation de la navigation aérienne et redéfinition du rôle de l'ASECNA	1998-1999	90
Désengagement de l'Etat des activités opérationnelles du secteur	Appel au secteur privé pour la mise en place d'une Autorité aéroportuaire concessionnaire de la gestion des 9 aéroports publics intérieurs prioritaires	1998-1999	240

	Cession au secteur privé et aux communautés locales la gestion des autres aéroports publics intérieurs	1998-2000	-
	Appui à la restructuration d'AIR GABON	1998-2000	180
Refonte des textes législatifs et réglementaires sur les transports	Mise à jour de la réglementation sur le transport aérien	1998-1999	90
	Révision de la législation sur l'accès aérien au Gabon dans le cadre de la libéralisation progressive des marchés aériens intercontinental, sous-régional et national	1998-2005	
AB. VOIRIES ET TRANSPORTS URBAINS A LIBREVILLE			150
Rationalisation des choix d'investissements du secteur	Finalisation du Schéma Directeur d'Urbanisme de Libreville	1998-1999	-
Mise en place de structures de coordination et de régulation	Mise en place du Comité des Transports Urbains de Libreville (COTULI)	1999	150
Refonte des textes réglementaires sur les transports	Mise à jour de la réglementation sur les transports urbains	1998-1999	-

8.2 Les projets d'investissements comprennent :

- des projets d'investissements, destinés à entretenir et réhabiliter les infrastructures de transport pour préserver efficacement le patrimoine existant,
- des projets d'investissements, destinés à adapter à l'évolution de la demande de transport les niveaux d'aménagement des infrastructures de transport existantes,
- des projets d'investissements, destinés à augmenter l'accessibilité des zones enclavées pour assurer la cohésion sociale ainsi que l'intégration nationale.

Ces différents projets ont été sélectionnés sur la base de critères de choix rationnels et de rentabilité en vue d'en diminuer les coûts.

8.2.1 Les hypothèses à la base de la programmation des investissements

La programmation a tenu compte de certaines hypothèses au demeurant optimistes, à l'époque, au niveau du cadrage macro-économique.

- des recettes budgétaires hors pétrole raisonnablement attendues de 460 milliards de FCFA en moyenne par an, compte tenu de l'impact des mesures structurelles et de l'amélioration du rendement du système fiscal ;
- des recettes budgétaires tirées du pétrole de 500 milliards de FCFA par an sur 2000-2005, et leur diminution relative au-delà, compte tenu de la perspective du déclin de la production pétrolière à long terme ;
- d'une réduction notable de la consommation publique, notamment du budget de fonctionnement plafonné à 405 milliards de FCFA suite à l'impact du recentrage du rôle de l'Etat, de la réforme administrative et de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques ;
- d'une politique de désendettement public sur le long terme en raison du déclin pétrolier pour permettre au service de la dette de rester dans les limites soutenables.

Ces hypothèses se traduisent par une capacité d'investissement public en moyenne annuelle de 285 milliards de FCFA dont 65 milliards de FCFA sur financements extérieurs.

8.2.2 Le chiffrage du coût des projets à mettre en place.

Les besoins de modernisation du pays recommandent la mise en place de nouvelles infrastructures. L'un des axes majeurs en matière d'investissement concerne la réhabilitation des infrastructures répondant à un besoin réel. Par ailleurs, la sauvegarde de l'important patrimoine de transports acquis exige la mise en place d'un programme d'entretien et de maintenance judicieux, financé par des ressources pérennes et qui permettra d'éviter des travaux coûteux de réhabilitation et de reconstruction.

Au total, les projets d'investissement représentent un coût estimé à 515 milliards de FCFA auxquels il faut ajouter 3,8 milliards de FCFA pour le chiffrage des coûts de réformes institutionnelles. Ce programme d'investissements prioritaire pour la période 1998-2005 est réparti de la manière suivante :

- le réseau routier [335 milliards de FCFA]
- le domaine portuaire, maritime et fluvial [64 milliards de FCFA]
- le domaine fluvial [5,8 milliards de FCFA]
- le domaine urbain [74,1 milliards de FCFA]
- le domaine ferroviaire [9,5 milliards de FCFA]
- le domaine aéroportuaire [20,7 milliards de FCFA]
- et le domaine intermodal [4,6 milliards de FCFA]

Les mesures de réforme institutionnelle qui constituent un volet important des plans d'actions se traduisent par des besoins financiers estimés à 3,8 milliards de FCFA.

Au niveau de la répartition des besoins de financements publics par nature d'opérations, les projets d'aménagement occupent la première place (37%), suivis des charges récurrentes pour la bonne exploitation des équipements publics (31%), puis des projets d'entretien périodique (18%), et des projets de réhabilitation (12%). Il convient de préciser que le PDIT a été élaboré sous l'hypothèse d'une forte participation du secteur privé dans le développement du secteur et que, dans le coût de mise en œuvre du PDIT, il n'a pas été pris en compte les investissements à entreprendre par les opérateurs privés pour développer leurs activités dans le secteur, notamment les investissements privés importants liés à la prise de concession du chemin de fer Transgabonais et ceux relatifs à la mise en place d'une compagnie de transports collectifs à Libreville.

La matrice suivante retrace les besoins d'investissements globaux du PDIT pour la période 1998-2015

(Coût en millions de FCFA 1997)

Stratégie sectorielle	Actions	Programmation	Coûts
B1. TRANSPORT MULTIMODAL ET COORDINATION INTERMODALE			4 683
Décongestion de la circulation urbaine de Libreville	Mise en place d'une voie de contournement Mélen-Owendo	1999-2002	3 710
Amélioration de l'accessibilité des zones fluviales enclavées	Construction d'une gare fluviale de passagers à Lambaréné	1999-2000	227
Rationalisation des dessertes interurbaines de personnes à Libreville	Aménagement d'une plate-forme de correspondance rail-route à Mélen	1999-2001	440
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges récurrentes d'entretien des nouveaux projets	1998-2005	306
B2. ROUTES ET TRANSPORTS ROUTIERS			335 440
Remise en état des infrastructures routières	Programme d'entretien périodique	1998-2005	81 663
	Programme de réhabilitation		35 842
Adaptation socio-économique du réseau routier	Programme d'aménagements routiers	1998-2005	152 721
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges annuelles d'entretien courant	1998-2005	65 214
B3. TRANSPORTS FERROVIAIRES			5 500
Remise en état des infrastructures ferroviaires	Réhabilitation des voies et ouvrages d'art	1998-2001	3 000
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges de fonctionnement de l'organisme de régulation	2000-2004	2 500
B4. TRANSPORTS FLUVIAUX			5 880
Promotion du développement du transport fluvial	Mise en place de 10 rampes d'accès, réhabilitation du balisage et acquisition de vedettes de service	1999-2005	5 000
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges récurrentes d'entretien des rampes, balises et vedettes	1998-2005	880
B5. PORTS ET TRANSPORTS MARITIMES			63 920
Remise en état des infrastructures portuaires	Réhabilitation appontement port Owendo	1998-1999	3 380
	Réhabilitation du port à bois d'Owendo	1998-2000	2 234
	Réhabilitation des ports mûles de Libreville et de Port-Gentil	1998-2001	1 107
	Réhabilitation port commerce Port-Gentil	1998	730
	Réhabilitation des phares et balises	1999-2000	253
Adaptation des infrastructures à l'évolution des trafics	Extension du Port Owendo	1998-2002	25 400
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges récurrentes d'entretien des infrastructures	1998-2005	30 816
B6. AÉROPORTS ET TRANSPORTS AÉRIENS			20 752
Remise en état des infrastructures aéroportuaires	Réhabilitation et équipement des neufs aéroports publics intérieurs prioritaires	1999-2005	19 565
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges récurrentes d'entretien des infrastructures	1998-2005	1 187
B7. VOIRIES ET TRANSPORTS URBAINS A LIBREVILLE			74 169
Remise en état des infrastructures urbaines	Réhabilitation des voies primaires et secondaires de Libreville	1999-2005	13 001
Amélioration de la budgétisation du secteur	Prise en compte des charges récurrentes d'entretien des infrastructures	1998-2005	61 168

9. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DIRECTEUR INTERMODAL DES TRANSPORTS (PDIT)

La décélération de la croissance depuis 1998 et les perspectives peu reluisantes de la situation financière et économique à court terme ont malheureusement remis en cause la programmation des investissements telle que retenue dans le PDIT. Le cadre macro-économique et financier s'est traduit par une contraction significative de la capacité financière de l'Etat obérée par un service de la dette qui absorbe plus de 45 % des recettes propres. Ce contexte a emmené l'Etat à se concentrer sur l'assainissement des finances publiques, avant toute démarche de recherche de financement des projets du PDIT.

9.1 Les actions pas ou peu appliquées.

Au niveau international, la stratégie des transports a pu bénéficier d'une certaine publicité, par sa diffusion auprès des bailleurs, il reste encore à faire un effort constant pour son acceptation et son assimilation par leurs acteurs administratifs et les opérateurs locaux.

La nouvelle stratégie des transports sur laquelle reposent les mesures institutionnelles et d'investissements contenues dans le PDIT a été adoptée en Conseil de Ministres en avril 1998. Ces documents constituent par conséquent la référence officielle pour toutes les actions qui seront entreprises dans le domaine des transports par l'Administration jusqu'en 2015. Son application passe par la diffusion au sein de l'Administration et sa prise en main du PDIT par les différents décideurs.

Bien que le contexte actuel de récession financière pas permis depuis l'adoption du PDIT de faire de gros investissements, on note que la prise en compte de ses recommandations reste insuffisante et que les contraintes sociales et la pression de la demande continuent à influencer les décisions.

Mais cette inertie compréhensible des actions par rapport à la stratégie ne doit pas conduire à nier la prise de conscience effective des autorités de la problématique et des objectifs du secteur, et on sent déjà un fléchissement dans l'orientation des décisions, notamment lorsque celles-ci ne sont pas entravées par des contraintes financières.

Dans le cadre des réformes structurelles, notamment en matière de privatisation des entreprises publiques de transports, la mise en concession du chemin de fer est en cours de finalisation. Le rôle du PAPSUT a été déterminant dans le processus de mise en concession, notamment dans la préparation d'études de faisabilité, du plan social, des documents de concession et d'appel d'offres des concessionnaires potentiels, l'évaluation des offres techniques et la sélection finale sur la base de l'offre financière.

Les privatisations prévues de la Société Nationale d'Acconage et de Transit (SNAT) et la Compagnie Nationale de Navigation Intérieure (CNI) n'ont pas avancé, bien que le PAS avec le FMI prévoyait la mise en place de ces privatisations et de celle d'Air Gabon. Pour cette dernière entreprise, l'étude sur le transport aérien a proposé une démarche pour la privatisation en trois étapes dans son plan d'entreprise, sur la base d'une restructuration des services qui fut commencée, d'une ouverture à la concurrence régionale avec un programme de dérégulation graduelle accompagnée d'un plan de marketing et d'alliance avec d'autres compagnies africaines de préférence, puis de la

l'ouverture du capital pour des prises de participation et l'introduction d'un nouveau management indépendant de l'Etat.

La Société Nationale de Transports Maritime a été liquidée.

9.2 La formation

En vue de renforcer les capacités dans les ministères techniques, le programme de formation qui a été préparé vers la fin du projet, en 1998-99 sur la base des recommandations du Plan Directeur Intermodal des Transports s'est révélé ambitieux. Ce programme de formation concernait le renforcement des ressources humaines des ministères de tutelles du secteur (Transports, MEC, Marine Marchande, Plan et cellule PAPSUT). Cependant, le manque de financement local à partir de 1998 qui devait couvrir ces dépenses à 50%, à part égale avec la Banque Mondiale, n'a pas permis de réaliser ce programme. Les nombreux besoins en formation à l'origine des dysfonctionnements constatés dans la gestion du secteur, exigent que des moyens soient trouvés pour réaliser ce programme de formation qui aiderait à la mise en place du renforcement institutionnel des ministères de tutelles, dans le but de d'améliorer la gestion, la prévision et l'exécution des projets.

9.3 Le rôle des Ministères de Tutelle

Ce rôle fut malheureusement trop marginal et parfois ambiguë, dans la mesure où certains représentants des Ministres, n'ont pas eu une attitude ouverte devant l'approche résolument réformatrice que le projet PAPSUT apportait dans le cadre global et nécessaire de l'ajustement macro-économique. En fait ces ministères avaient leur agenda et priorités, et n'entendaient pas vouloir modifier leurs programmes en cours et à venir en fonction des travaux et des recommandations du projet PAPSUT. Ce manque d'engagement et de responsabilité politique de la part de ces Ministères est grave, car les meilleures recommandations risquent de rester lettres mortes. Ceci est difficilement compréhensible du fait que le Conseil des Ministres a adopté la stratégie dans sa Déclaration de Politique de Transport et que le Plan Directeur Intermodal des Transports a été présenté aux bailleurs de fonds par ces mêmes ministères. Les limites budgétaires globales du pays suite à la crise asiatique (diminution des exportations de grumes) et baisse du prix du pétrole ont en fait apporté une sagesse forcée, du fait que des investissements non prioritaires en particulier dans le domaine routier qu'avait l'intention de financer la Banque Africaine de Développement ont dû être reporté à plus tard.

Après l'adoption de la stratégie des transports, la nouvelle politique des transports, les plans d'actions, les mesures de réforme institutionnelle ainsi que les projets prioritaires du PDIT ont fait l'objet d'une présentation officielle aux bailleurs de fonds internationaux, à l'occasion d'une table ronde organisée par le Gouvernement au siège européen de la Banque Mondiale à Paris les 16 et 17 juillet 1998.

9.4 La Table ronde de Paris

Les objectifs de la table des bailleurs de fonds

L'objectif de la table ronde était d'informer les bailleurs de fonds des grandes orientations de la nouvelle politique de transports et d'obtenir leur adhésion au

programme d'investissement du PDIT conçu sur la base de critères rationnels tenant compte de leur rentabilité.

Des manifestations d'intérêt ont pu être exprimées à l'occasion de cette manifestation. Certaines se sont traduites en actions concrètes, comme le financement par le Fonds koweïtien de l'aménagement de 10 aéroports intérieurs et de la route Akiéni-Okondja (projets contenus dans le PDIT) pour un montant de près de 15 milliards de dollars US. Le Gouvernement ne s'est pas lancé dans une campagne systématique de démarchage auprès des bailleurs de fonds. L'après table ronde arrive à un moment où la conjoncture internationale a commencé à se dégrader, avec la crise financière en Asie et le repli des prix du pétrole et du dollar.

Les points suivants ont émergé à l'issue des travaux :

- La convergence de l'approche de développement de la BIRD, axée sur la mise en œuvre de la politique sectorielle cohérente dans un cadre macro-économique cohérent ;
- Le consensus émanant de l'approche participative privilégiée dans la définition de ces politiques, impliquant les acteurs sociaux, les opérateurs économiques, l'Administration... ;
- Le rôle croissant à laisser au secteur privé dans le financement, la gestion et l'exploitation des équipements dans le secteur des transports ;
- La nécessité de définir les modalités de suivi de la mise en œuvre du PDIT et la prise en charge du programme par l'Administration gabonaise ;
- La nécessité d'un renforcement institutionnel des ministères techniques.

10. LES PERSPECTIVES DU PST GABONAIS

La date de clôture de l'accord de prêt est effective depuis le 30/10/1999, mais l'équipe de coordination du projet PAPSUT continuera à mener les activités de finalisation du projet dont :

- Achèvement de toutes les tâches techniques, administratives, financières, comptables, relatives aux contrats et activités en cours ;
- Préparation du transfert du patrimoine du PAPSUT aux ministères techniques ;
- Rédaction du rapport d'achèvement du projet ;
- Préparation en vue l'organisation des séminaires de sensibilisation de l'Administration et le suivi de la stratégie des transports et du Plan Directeur Intermodal des Transports (PDIT).

Aussi bien pour la définition de la politique sectorielle que de son application, le rôle du politique est incontournable et peut constituer un frein, comme nous l'avons évoqué ci-dessus concernant le rôle des ministres, à l'application de la politique sectorielle, pourtant adoptée par le Gouvernement. Avec la disparition de la cellule du PAPSUT, il est nécessaire que l'on mette en place une structure de relais qui assure le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et du PDIT.

10.1 La Commission Interministérielle du PDIT.

Afin d'éviter à la stratégie urbaine et au PDIT la dilution souvent constatée des études commises par l'Etat, il est apparu aux yeux des bailleurs et de l'Administration la

nécessité de suivre la mise en œuvre des recommandations du PDIT qui doivent passer du stade de concepts intellectuels à celui de la conviction profonde et des réflexes professionnels. Il a été donc créé une structure, dénommée Comité Interministérielle de suivi du PDIT, en abrégé CIST.

Ses missions sont :

- Assurer la concertation entre les diverses parties prenantes publiques pour faciliter la prise de décisions sur la base des recommandations de la stratégie des transports et du PDIT ;
- Servir de relais entre le PAPSUT et les administrations concernées ;
- Assurer le passage à la phase opérationnelle de la mise en œuvre du schéma directeur et des plans d'actions modaux ;
- Assurer la diffusion au sein des Administrations et des opérateurs du PDIT ;
- Informer les ministres chargés des secteurs concernés par le PDIT, des travaux et de l'avancée de la mise en œuvre du PDIT.

10.2 Les enjeux de la mise en œuvre des plans d'actions

L'enjeu de la création du CIST est de taille, car celui-ci conditionne la pérennisation des acquis et de la mémoire des travaux du PAPSUT. Arrêter brutalement le projet sans prendre les mesures appropriées à la poursuite de son action, équivaldrait à hypothéquer les chances de mise en œuvre aussi bien des réformes que des projets d'investissements, s'il n'existait une structure de relais et de suivi des recommandations du PDIT.

Au delà des répercussions du revers de fortune de 1998 ayant modifié la capacité de financement de l'Etat, les plans d'actions comme on l'a vu ci-dessus, comporte des mesures de réformes qui s'insèrent dans le cadre de l'ajustement structurel et conjoncturel en cours. Sans l'application de ces réformes qui comportent un volet formation important, il est vain d'espérer une quelconque amélioration de l'efficacité sur les plans micro-économique et macro-économique des projets d'investissements.

Compte tenu de la vitesse des mutations économiques et technologiques inhérentes à la mondialisation et la libéralisation des échanges, la formation des hommes tel que recommandée par le PDIT constitue un enjeu important pour l'Administration. Celle-ci vise à doter l'Administration de ressources humaines à la hauteur des exigences et des impératifs d'efficacité économique, ainsi qu'à son adaptation sur la nouvelle philosophie du développement tournant autour de la promotion du secteur privé.

Le différé de la mise en œuvre de ces réformes conduit inéluctablement à la pérennisation de l'inorganisation dans la gestion institutionnelle du secteur, aux insuffisances constatées dans la programmation des ressources et des investissements. Ces derniers ne répondaient pas souvent à la logique intermodale ; ne tenaient pas en compte les critères de rentabilité économique et financière, tout en ignorant la nécessaire budgétisation des charges récurrentes pour leur entretien. En fin de compte, il pourrait s'en suivre une pérennisation des surcoûts pour la compétitivité du secteur et de l'économie. L'effet catalyseur des transports sur la diversification de la base productive du pays s'en trouve neutralisé.

11. LES LEÇONS DE L'EXERCICE DE DEFINITION D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE DE TRANSPORTS

La conception d'une stratégie économique dans un pays en voie de développement est toujours un exercice délicat, car, de la définition des objectifs à l'énoncé des orientations, on doit jouer à l'équilibriste entre des contraintes diverses et contradictoires. Les réalisations du PAPSUT, les difficultés de passage à la phase opérationnelle permettent de tirer quelques leçons :

Sur le plan organisationnel

Le fait d'avoir confié le montage d'organisation du PAPSUT sous la responsabilité du Ministère du Plan, choix rationnel car neutre et équilibré, a été à la base des difficultés rencontrées avec les trois ministères de tutelle. Il n'aurait pas été judicieux d'éclater le projet en autant de ministères qui n'auraient pas recherché une stratégie d'ensemble, ni veillé à trouver les solutions dans intermodalité des modes de transports concurrents.

Sur le plan institutionnel

L'interface au niveau des séminaires et des groupes de travail a permis de mettre à jour les limites des politiques suivies et de la nécessité de réformes visant à une meilleure efficacité économique globale par des ajustements institutionnels. Le regroupement des ministères en un seul pour les questions de transport et de construction est sans doute une direction à considérer en vue du nombre limité de la population. Du même coup, ceci permettrait de regrouper les moyens en personnel limités et rationaliser les procédures, tout en évitant des duplications et lourdeurs administratives qui retardent et compliquent la gestion du secteur. Cette réorganisation est largement tributaire d'une décision au niveau politique.

Sur le plan technique et administratif

Les déficiences sur ces deux plans sont patentes. Les matrices des plans d'actions proposées pourraient apporter des solutions, à condition qu'il y ait une volonté de leur mise en œuvre. Ceci présuppose que les décideurs politiques acceptent que les recommandations des techniciens et experts doivent instruire les dossiers en fonction d'analyses rationnelles bien documentées, soient acceptées et de les rendre opposables aux influences des politiques locales. Le renforcement de la capacité des ressources humaines est ainsi indispensable et le programme de formation devrait être réalisé.

Sur l'approche participative ou concertée

Des progrès ont été réalisés pour rendre une transparence dans l'analyse des problèmes et des solutions. Sans doute, il y a encore beaucoup de chemin à faire avant d'associer les usagers aux décisions sur la gestion du programme d'entretien routier. Mais il faut poursuivre dans cette voie et capitaliser sur les progrès accomplis.

Sur la pérennité et les réalisations à l'avenir du projet

Le projet PAPSUT constitue une mine d'information et d'analyses nécessaires à l'application d'une politique rationnelle. Dans le domaine des transports, les solutions sont valables pour de nombreuses années. Il est donc possible que les

recommandations de la Stratégie de transports et les Plans d'actions proposées dans le Plan Directeur Intermodal des Transports soient mises en œuvre graduellement par les gouvernements à venir. Ainsi l'investissement dans ce projet aura été malgré tout utile, et fait à temps pour éclairer les décideurs. Il serait donc important de sauvegarder ces documents et de veiller au moyen du Comité de Suivi de faire en sorte que graduellement le programme de réformes soit réalisé.

12. CONCLUSION : VISION DU TRANSPORT AU GABON EN L'AN 2015

La vision des transports à terme doit permettre de façonner, dès maintenant, les structures qui formeront le système des transports du Gabon au XXI^e siècle.

Le développement du système des transports, tel que nous le percevons dans une quinzaine, d'années, devra tenir compte des facteurs déterminants ci-après :

- L'importance des ressources minérales et forestières dans l'économie et les exigences qui en découlent quant à leur évacuation vers le marché international. Ces ressources n'étant pas inépuisables, les politiques de diversification entreprises par le Gouvernement, notamment dans la filière bois, concourront à modifier les habitudes de manutention et de transports. Les transports de marchandises continueront à être dominés par des pondéreux.
- L'évolution du contexte démographique : la concentration des populations vers les centres urbains principaux continuera de progresser, alors que la densité démographique à l'échelle du territoire restera faible. Les particularités démographiques ne feront que renforcer dans la limite des disponibilités financières, le système de transport déjà en place.
- L'intensification des échanges commerciaux avec les pays de la sous-région et le développement d'un pôle de services.

Sur le plan financier, le poids de l'endettement comme contrainte majeur dans le financement des projets. L'Etat devra s'y résoudre à rechercher des financements extérieurs en obligeant l'Etat à plus de rationalité dans le choix des investissements et plus de rigueur dans leur exécution.

Avec la mise en œuvre des divers plans d'actions, le système de transport de l'an 2015 aurait subi de profonds changements dans l'organisation, ayant abouti à une amélioration de la qualité et l'efficacité des infrastructures et l'encadrement institutionnel. Ces changements concerneraient le désengagement progressif de l'Etat des entreprises de transport cédées aux opérateurs privés, le renforcement du rôle régulateur de l'Etat, l'organisation efficace du système d'entretien des routes, la sécurité des personnes, la qualité des services offerts dans les différents modes.

LE PROJET DE REHABILITATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (PRIT)

Moumouni SINA
Coordonnateur PRIT
Niamey - Niger

I CONTEXTE DU PROJET

Généralités sur le pays

1. Le Niger est un vaste pays enclavé qui s'étend sur 1,27 million de Km², à 600 km de la côte la plus proche. Sa population, estimée à 8,7 millions en 1994— dont près de la moitié âgée de moins de quinze ans— s'accroît au rythme de près de 3,3 % par an, soit plus vite que la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Les indicateurs sociaux comptent parmi les plus bas des pays sahéliens. La faiblesse et l'irrégularité de la pluviosité et le peu de fertilité des sols, qui va encore en se dégradant, fragilisent la base de ressources naturelles. Tout cela se conjugue pour faire de la population nigérienne, en expansion rapide, l'une des plus pauvres du monde. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant a diminué de plus de 52 % depuis 1980, jusqu'à s'établir à 176 dollars en 1994. L'économie est une économie ouverte, où la part des importations et des exportations dans le PIB dépasse 30 %.

2. Outre la faiblesse de sa base de ressources naturelles, le Niger souffre du coût élevé des facteurs, est exagérément tributaire de l'uranium, et est handicapé par une certaine inefficacité du secteur public et le faible développement du secteur privé moderne. La chute des cours de l'uranium en 1981 est à l'origine de graves déséquilibres financiers et a provoqué un déclin économique tendanciel. La dévaluation du franc CFA de janvier 1994 a offert une possibilité de reprise de la croissance. Malheureusement, l'instabilité politique a empêché le pays de tirer pleinement parti de la dévaluation. En fin de compte, le Gouvernement est parvenu à un accord avec le Fonds monétaire international sur un programme de Facilité d'ajustement structurel renforcée en juin 1996. L'TDA a approuvé un crédit d'ajustement en une tranche le 20 mars 1997.

3. Pour remettre le pays sur la voie du développement, il est indispensable de poursuivre le programme de réformes, et notamment de promouvoir le secteur privé et de restructurer les dépenses publiques. Le programme de réformes nécessite l'adhésion du Gouvernement (et qu'il prenne les mesures relatives aux réformes clé), le retour à une situation politique stable et la reprise de l'aide des bailleurs de fonds. Sa réussite durable est tributaire du maintien d'une stricte discipline budgétaire et d'une augmentation des investissements qui réamorcent la croissance, en répondant en particulier aux gros besoins d'investissement dans les infrastructures sociales.

Le secteur des transports

4. Les paragraphes qui suivent décrivent le secteur des transports et identifient les problèmes les plus importants.

5. *Entretien routier* : Le gouvernement s'est engagé à améliorer la gestion du réseau routier et la performance du transport routier pour promouvoir la compétitivité de l'économie du Niger. Le réseau des routes interurbaines est de 14.000 km de long comprenant 3.500 km de routes revêtues. La longueur du réseau urbain est estimée à 840 km, dont 25 % sont revêtues. Les performances de l'entretien routier se sont détériorées au cours des cinq dernières années, en grande partie à cause d'un manque de motivation, d'arriérés de salaires, d'une faible disponibilité du matériel de travaux publics (environ 60 % de disponibilité pour le matériel lourd), d'un manque de financement et de procédures administratives lourdes. A cause du manque de ressources, le Gouvernement a concentré les efforts de l'entretien routier sur un réseau prioritaire d'environ 7.656 km. Environ 55 % des routes revêtues et 44 % des routes en terre sont en mauvais état. La plupart des routes anciennement construites ou entretenues à l'aide d'un financement extérieur ont entre 9 et 10 ans d'âge et leur entretien périodique est devenu crucial pour préserver le patrimoine routier et prévenir une coûteuse réhabilitation dans le futur.

6. Le secteur est géré par le Ministère de l'Équipement, des Infrastructures et des transports : le MEI/T. La Direction Générale des Travaux Publics (DGTP) emploie 1 400 agents. Le MEIT n'a pas de procédures claires pour établir le programme d'entretien et de réhabilitation des routes. Une banque de données routières a été créée dans le cadre du Projet Sectoriel des Transports (PST, Cr. 1706-NIR clos le 30 juin 1993). Elle a été maintenue pendant toute la durée du projet, mais les données n'ont plus été régulièrement collectées après que le projet se soit achevé. Cependant, le personnel du MEIT a été formé pour gérer la banque de données qui a été utilisée pour les analyses économiques du Projet de Réhabilitation des Infrastructures, après que d'autres données plus récentes sur les conditions des routes ont été recueillies. La stratégie qui s'appuie sur la banque de données pour établir le programme de remise en état des routes est en cours de restructuration par le changement des méthodes de travail et en prenant en compte les limites budgétaires et les leçons de l'expérience de l'entretien des routes au Niger au cours des dix dernières années. Une nouvelle stratégie d'entretien routier doit être définie. L'objectif est de définir plusieurs scénarios d'entretien justifiés économiquement et basés sur des normes d'entretien différentes, puis de choisir le scénario qui satisfait le mieux aux contraintes budgétaires. La définition de la stratégie sera l'occasion de moderniser la banque de données développée il y a dix ans à l'aide d'un logiciel qui n'est plus sur le marché. Le projet achètera de l'équipement pour aider le MEIT à collecter les données et à suivre l'état des routes.

7. Le manque de ressources pour l'entretien routier pénalise la pérennité des investissements dans le secteur des travaux publics. Le budget d'entretien de la DGTP, hors salaires des fonctionnaires, s'élevait à 3,1 milliards de FCFA en 1997. Ce budget est insuffisant pour entretenir le réseau prioritaire. Le budget nécessaire, hors salaires, est estimé à 4 milliards de FCFA pour l'entretien courant (3 milliards de

FCFA), les opérations d'urgence (775 millions de FCFA) et les coûts de fonctionnement de la DGTP (240 millions de FCFA). Le Gouvernement a décidé d'augmenter de 18 pour cent le budget de 1998 à 3,7 milliards de FCFA dans un effort pour combler l'écart entre les ressources disponibles et les besoins. Cependant, les ressources manqueront pour l'entretien périodique pour le réseau bitumé et en terre. Le présent projet comblera une partie de cet écart pour les routes en terre, mais il n'est pas attendu de nouvelles ressources pour les routes bitumées dans l'immédiat.

8. Les données disponibles pour l'année 1991 montrent que les coûts d'entretien routier ne sont pas couverts par le produit des taxes générées par le secteur du transport. Le tableau ci-après compare les coûts d'entretien routier et les revenus fiscaux engendrés par chaque type d'activité de transport. Les coûts englobent le coût d'entretien courant estimé cette année-là à 2,7 milliards de FCFA, le coût d'entretien périodique (4,9 milliards de FCFA) et le coût d'administration (795 millions de FCFA). Depuis l'étude de la fiscalité routière réalisée en 1991, le péage routier a été introduit au Niger afin d'améliorer le taux de recouvrement des dépenses d'entretien routier. Toutefois, les recettes correspondantes sont irrégulières: environ 300 millions de FCFA en 1995 soit le tiers de l'objectif fixé et 600 millions de FCFA en 1996. Un taux de recouvrement des péages de cent pour cent ne permettrait toujours pas d'équilibrer les dépenses de l'entretien routier et les recettes fiscales du secteur.

Tableau 1 : Comparaison coût d'entretien routier - Taxes routières (1991) en millions de FCFA

	Transport de voyageurs		Transport marchandises		Total
	Privé	Public	Camions	Articulés	
Coûts d'entretien	2012	2032	1620	2715	8379
Produits des taxes routières	2256	1377	367	615	4615
Déficit	244	- 655	- 1253	2100	- 3764

9. Afin d'assurer la pérennité du financement de l'entretien routier, un Fonds d'entretien routier est en cours de mise en place (01/2000) selon les quatre principes suivants: (a) implication des usagers de la route dans sa gestion; (b) réalisation d'audits techniques et financiers par des auditeurs indépendants des programmes d'entretien routier financés par le Fonds; (c) gestion de type commercial du Fonds; et (d) alimentation du Fonds par des ressources provenant des usagers.

L'intérêt du Fonds sera aussi d'assurer le règlement rapide des travaux d'entretien à des PME qui autrement ne pourraient pas survivre avec les longs délais de paiement qui résultent des procédures habituelles du Trésor. Le Fonds améliorera aussi la transparence dans l'utilisation des ressources publiques.

10. Pour améliorer l'efficacité des services, le Gouvernement a décidé de se désengager progressivement de l'exécution de l'entretien routier en régie, en faisant appel à des entreprises de travaux publics et de centrer son activité sur la planification, la programmation, la budgétisation et le contrôle des travaux. L'entretien courant est présentement exécuté en régie, alors que l'entretien périodique, la réhabilitation et les interventions ponctuelles sont sous-traitées. Le gouvernement a accepté qu'à partir de

2000, toutes les tâches d'entretien routier seront confiées aux entreprises à l'exception de celles qui concernent les zones d'insécurité qui continueront à être assurées par l'armée et le MEIT. En 1999, outre les interventions dites spéciales qui sont sous-traitées, une partie du budget a déjà été utilisée pour des travaux d'entretien courant par des entreprises locales. La Direction des Travaux Publics a été réorganisée suite à une étude de restructuration et comprend actuellement quatre Directions Centrales et 8 Directions Régionales. Le personnel temporaire et auxiliaire de régie est en voie de licenciement (01/2000).

11. Afin d'améliorer l'efficacité de l'activité de location de matériel de travaux publics, le gouvernement a accepté la transformation de son parc de matériel en une société de location à majorité privée. Les brigades mécanisées d'entretien routier sont fournies par une direction du MEI (Direction du Matériel de Travaux Publics-DMTP) qui emploie 670 agents et gère un parc de 885 engins et véhicules. Les performances de la DMTP sont faibles pour trois raisons : (a) les difficultés d'accès aux fonds budgétisés pour le renouvellement du matériel ; (b) la lenteur des procédures administratives pour l'achat des pièces de rechange ; et (c) l'absence d'incitation pour le personnel. Le budget de la DMTP est un compte séparé dans le budget de l'Etat. Il s'élevait à 3,1 milliards de FCFA en 1997 (Annexe 3). Environ 1,5 milliards de FCFA proviennent de la location des équipements à la DGTP et les dépenses correspondantes ont été presque entièrement engagées. 1,3 milliards de FCFA étaient budgétisés pour le renouvellement de ces équipements mais aucune ressource n'a été engagée. Le processus de privatisation suit son cours et doit aboutir au 01 janvier 2000 à la création de la Société de Location du Matériel des Travaux Publics.

12. Le laboratoire du bâtiment et des travaux publics (LNTP/B) devrait changer de statut de manière à acquérir une véritable autonomie de gestion et être viable financièrement. Le Laboratoire des Travaux Publics et des Bâtiments est une direction du MEI avec 70 employés. Il est responsable du contrôle géotechnique des travaux routiers. Le Laboratoire utilise un compte spécial au Ministère des Finances. Bien que le compte ait été créé pour faciliter le fonctionnement du laboratoire, les revenus sur financement extérieur et pour services rendus aux entreprises privées sont versés au Trésor qui les utilise pour d'autres dépenses. Le laboratoire ne peut donc financer ses coûts d'exploitation et le remplacement de son matériel. Le budget du Laboratoire en 1997 s'élevait à 107 millions de FCFA dont 91 pour cent de salaires. L'étude de restructuration du Laboratoire est achevée et doit être mise en œuvre d'ici janvier 2000.

13. *Routes rurales* : Le développement durable du réseau de routes rurales est handicapé par le manque de ressources pour son entretien. Ce réseau est long de 1.250 km et a été en majorité réalisé grâce au financement de l'IDA dans le cadre du Projet de Routes Rurales (CR). 886-NIR, clôturé le 30 juin 1987) et du Projet Sectoriel des transports. Les routes rurales ont été réalisées en régie selon des normes élevées proches de celles admises pour le réseau routier primaire alors qu'elles sont destinées à supporter un trafic nettement moindre. Environ 1.500 km de nouvelles routes ont été identifiées dans le cadre de la préparation d'un nouveau projet de routes rurales qui a été finalement abandonné. Ces routes ont été choisies sur la base de leur justification économique.

14. Les zones rurales étant les zones les plus pauvres au Niger, il existe une forte demande pour la construction de nouvelles routes rurales dont la vocation est de promouvoir les exportations de produits agricoles au bénéfice de la population de ces zones. L'importance accordée par la population en milieu rural aux routes rurales est illustrée par de nombreux exemples de contributions faites par les bénéficiaires pour aménager ou pour réhabiliter des pistes. Le gouvernement est attentif à cette demande et il cherche des financements pour étendre le réseau de routes rurales dans les zones qui en manquent. Cependant, il est aussi conscient que les ressources manquent pour assurer l'entretien du réseau existant ; une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration pour pérenniser les investissements dans le réseau de routes rurales. Dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement, la responsabilité de l'entretien du réseau tertiaire qui englobe les routes rurales sera confiée aux collectivités locales. Le MEIT a préparé un projet de décret dans ce sens, mais qui ne peut pas être finalisé tant que les nouvelles structures décentralisées n'auront pas été mises en place. Le Gouvernement a demandé d'inclure dans le projet une composante rurale dont l'objectif serait de définir la nouvelle stratégie visant à pérenniser l'entretien de ce réseau. La stratégie serait validée au travers d'une opération pilote de 150 km de routes rurales.

15. *Transports terrestres* : Le transport routier du Niger joue un rôle important dans la circulation intérieure des marchandises et des personnes, dans les échanges bilatéraux et dans le transport de transit passant par les pays voisins (le Bénin, le Togo, le Nigeria mais également le Burkina-Faso, le Ghana et la Côte d'Ivoire). Le tableau 2 suivant fournit les données sur le trafic régional et international par corridor de transit. Les trafics réels sont plus élevés, une partie du trafic avec les pays voisins n'étant pas enregistrée, notamment avec le Nigeria.

Tableau 2 : Flux de trafic régional et international (tonnes)

Pays	1995			1996
	Trafic régional	Trafic international	Trafic total	Trafic total
Benin	13 000	178 000	191 000	172 772
Togo/Burkina	ND	ND	82 000	113 507
Nigeria	46 000	0	46 000	49 809
Ghana	35 000 (imports)	0	35 000	36 296
Côte d'Ivoire	40 000 (imports)	0	35 000	44 006

ND : non disponible

16. Le gouvernement nigérien a déjà libéralisé le secteur et intervient peu dans son fonctionnement. La régulation des prix a été supprimée en 1994 sauf pour les produits pétroliers et l'accès à l'activité est libre. En 1996, le gouvernement a supprimé le monopole de la Société Nationale des Transports du Niger (SNTN) pour le transport du fret des sociétés minières et pris la décision de restructurer cette dernière. Les activités de transport interurbain de voyageurs ont été transférées à une compagnie privée créée en 1994. Celles relatives au transport urbain ont été cédées en décembre

1996 à une société créée conjointement par la Municipalité de Niamey, l'Etat et des partenaires privés. La SNTN se maintiendra en tant qu'opérateur semi-public avec la participation d'une société de transport étrangère. L'achèvement de la restructuration de la SNTN a été retardé par manque de financement et devrait intervenir avant fin mars 1998 avec l'aide d'un financement extérieur.

17. Malgré ces efforts, les coûts du transport restent élevés au Niger du fait des pratiques restrictives de l'industrie du transport routier. Indépendamment du gouvernement, le syndicat des transporteurs routiers du Niger (STRN) a établi un système de tour de rôle pour le transport de voyageurs et pour le transport international de marchandises à travers les corridors du Bénin et du Togo. Ce système a des effets négatifs sur l'économie : (i) les tarifs sont élaborés par le STRN et ne sont pas soumis à la concurrence, ils sont supérieurs d'environ 66 % aux tarifs des transporteurs béninois, ce qui ne peut pas s'expliquer seulement par l'enclavement du Niger ; (ii) le système empêche les contrats entre affréteurs et propriétaires de camions ; (iii) l'utilisation du tour de rôle se fait en faveur des propriétaires de grosses flottes ; (iv) le tour de rôle n'incite pas les transporteurs à investir dans de nouveaux véhicules puisque la rentabilité du transport est faible du fait du maintien d'un sureffectif au sein de la profession, le recours aux véhicules d'occasion se généralise. Pour le fret le plus riche, les affréteurs peuvent utiliser la SNTN qui pratique un tarif plus élevé mais assure une meilleure qualité de service. Ce recours à la SNTN est possible sur tous les itinéraires, y compris sur ceux où existe le tour de rôle comme les corridors au travers du Bénin et du Togo. Sur les voies domestiques et les autres voies internationales, les affréteurs peuvent également utiliser les services de quelques autres d'opérateurs assurant une meilleure qualité de service.

18. Le transport des marchandises est assuré par environ 700 opérateurs. Le parc des véhicules est composé d'environ 1.300 ensembles articulés avec une charge utile de 25 tonnes et près de 400 camions, la plupart d'entre eux très âgés, utilisés surtout dans le transport intérieur de marchandises à faible valeur. Environ cinq opérateurs sont propriétaires d'un parc de 50 à 100 camions. La SNTN possède plus de 300 camions. Plusieurs opérateurs sont également des commerçants changeant d'occupation selon l'évolution du marché. Seule la SNTN et quelques autres opérateurs sont des entreprises du secteur formel. La majorité des opérateurs ne sont pas structurés, la plupart ont un niveau de formation très bas, ils n'interviennent pas en dehors de réseaux établis, n'ont pas de garage ni de service d'entretien et n'ont pas une notion claire des coûts d'exploitation des véhicules. Au cours des dix dernières années, les camions nouvellement immatriculés étaient déjà des véhicules d'occasion de 8 à 12 ans d'âge dont la valeur atteignait le 1/10 d'un véhicule neuf. Le résultat est une faible rentabilité de l'activité, ce à cause de quoi les opérateurs manquent de ressources pour acheter de nouveaux véhicules et préfèrent importer des véhicules d'occasion. Toutefois, malgré l'ancienneté du parc, il y a peu de réclamations sur la qualité des services du transport. Un des signes de confiance dans les services assurés est l'acceptation par les compagnies d'assurance de couvrir à un taux raisonnable les risques de chargements perdus ou endommagés durant le transport.

19. Le tour de rôle est également appliqué pour le transport des personnes et il a un impact négatif sur la sécurité et le confort des passagers. Ceux-ci n'ont pas la

possibilité de choisir entre les véhicules en bon ou mauvais état. Le transport interurbain des passagers est assuré par environ 900 opérateurs indépendants dont la plupart possèdent un ou deux véhicules. Le parc de véhicules se compose de 550 taxis collectifs, quelques 1000 minibus avec une capacité de 17 à 22 passagers et d'environ 150 autocars. Les véhicules qui assurent le transport international sont dans un très mauvais état. Avant sa restructuration, la SNTN utilisait des autobus et était le seul opérateur formel important. Les caractéristiques des transporteurs de passagers sont similaires à celles des transporteurs de marchandises.

20. Les services de transport routier de marchandises seront autorisés et le monopole de l'Organisation Commune Bénin-Niger pour le transport de transit sur le corridor Bénin-Niger disparaîtra lorsque la station de péage et pesage des véhicules sera mise en service sur la route entre Cotonou et Parakou. La construction de la station a commencé mais son achèvement prévu en décembre 1996 a été retardé et est maintenant prévu à la fin de 1997. L'OCBN assure le transport des marchandises par chemin de fer entre Cotonou et Parakou et sous-traite le transport routier de Parakou au Niger à un pool de camionneurs. La procédure de sous-traitance et le monopole de l'OCBN favorisent le tour de rôle. En plus des marchandises, le chemin de fer assure un trafic important de passagers. Il est vraisemblable que le transport de passagers est subventionné par le transport de marchandises bien que le système de calcul des prix de revient de l'OCBN ne permette pas de fournir des informations sur l'existence et le volume de la subvention. Ainsi, le Niger assumerait, à travers les tarifs du transport de marchandises, une part des coûts de transport des passagers béninois par chemin de fer. Bien que le Gouvernement du Niger souhaite la privatisation de l'OCBN, celle-ci est moins soutenue par le Gouvernement du Bénin. La décision ne dépend donc pas uniquement du Gouvernement du Niger et aucun calendrier n'a été pour le moment fixé. Une réunion commune entre les Gouvernements du Niger, du Bénin et les bailleurs de fonds est envisagée en 1998 en support au processus de décision relatif à la privatisation de l'OCBN.

21. Le gouvernement s'est engagé à éliminer les goulots d'étranglement créés par l'industrie du transport routier et à décourager le système du tour de rôle. Il a l'intention, avec l'appui du projet, d'engager des actions de sensibilisation de la profession aux problèmes rencontrés par le secteur et des discussions avec le STRN afin de remplacer le système de tour de rôle par un système de services réguliers laissant la liberté aux passagers du choix du véhicule qu'ils préfèrent prendre. Dans le cadre des actions de sensibilisation, une étude financée par le projet tentera de mettre en évidence la relation qui existe entre la pauvreté et le transport. Le gouvernement, avec l'assistance du projet, engagera des actions visant l'amélioration du contrôle technique des véhicules afin d'éliminer de la circulation ceux qui sont dans le plus mauvais état. Un certain nombre parmi ces véhicules restent dans le circuit dans le seul but de capter une part de fret à la faveur du système de tour de rôle alors que ces véhicules ne sont pas capables d'assurer le transport. Les termes de référence pour l'amélioration du contrôle technique des véhicules sont arrêtés dans le cadre du projet. La disparition du monopole de l'OCBN et la réhabilitation de la route entre le Togo et le Niger qui est prévue dans le cadre du Projet sectoriel des transports de l'IDA en préparation au Togo et qui est programmée pour l'année fiscale 1998 contribueront aussi à accroître la

concurrence entre les modes de transport et à favoriser la disparition du système de tour de rôle.

22. En 1990, le gouvernement a préparé un plan d'action pour améliorer la sécurité routière. Cependant, le coût de ce plan estimé à environ 4 millions de dollars Us était hors de proportion avec les capacités financières du gouvernement. La Direction des Transports Terrestres (DTT) ne collectant pas les données sur les accidents, les seules informations disponibles datent de 1990. Pour cette dernière année, on avait enregistré environ 500 tués, 1.000 blessés graves et 3.000 blessés légers. Le coût économique des accidents de la route avait été estimé à environ 2 milliards de FCFA. La capacité de la DTT à analyser et utiliser d'une manière efficace les informations relatives aux accidents de la route, a besoin d'être développée. Le cadre institutionnel a besoin également d'être réformé de manière à instaurer une collaboration entre les institutions publiques et les institutions privées concernées. Des termes de référence pour préparer un plan d'action dans ce sens ont été définis dans le cadre du projet.

23. *Transport maritime.* L'application de la règle 40-40-20 (Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED) pour la répartition des cargaisons constitue une autre contrainte pour le transport international. La règle est mise en oeuvre par le Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports (CNUT), avec ses 48 agents. Cette empêche la réduction des tarifs de transport maritime quand ceux-ci sont à la baisse partout dans le monde. Cette règle a échoué également dans son objectif d'aider au développement des compagnies nationales de navigation en Afrique. En moyenne, 3 \$ par tonne sont rajoutés au coût de transport pour couvrir les coûts d'exploitation du CNUT. Les droits de trafic réservés à la Compagnie Maritime du Niger (COMANI) sont vendus aux autres compagnies de navigation contre le versement d'une commission. La répartition des cargaisons pour le transport maritime des produits nigériens sera abandonnée par le CNUT à partir de juin 1998. Les chargeurs seront donc libres d'utiliser les transporteurs maritimes de leur choix. Le CNUT est en cours de restructuration et son rôle est en train d'être redéfini. Le projet apportera son support à la création d'un Observatoire national de Transport dans lequel le CNUT participerait avec les acteurs privés du secteur. Les services du CNUT devraient être rémunérés sur la base de leurs coûts et au travers de contrats de type commerciaux.

24. *Transport aérien.* Le gouvernement a proposé à l'ASECNA, structure multinationale assurant le contrôle aérien dans plusieurs pays africains et à Madagascar, de gérer les aéroports. Ces derniers sont actuellement exploités par une agence rattachée au Ministère du Transport qui emploie 334 agents dont 100 sont en sursurnuméraire. La Direction de l'Aviation Civile est chargée de la régulation du secteur. Niamey constitue le principal aéroport avec un trafic international d'environ 130.000 passagers par an. Bien que des informations fiables ne soient pas disponibles, la situation financière de l'aéroport de Niamey serait équilibrée alors que celle des aéroports secondaires semblerait déficitaire. Les subventions croisées entre les aéroports seraient inacceptables si leur montant était élevé au point de rendre l'aéroport de Niamey non attractif pour le tourisme.

LES EXPERIENCES PRECEDENTES DE LA BANQUE ET LES LEÇONS TIREES

25. L'expérience du Projet Sectoriel des Transports (PST) appelle un fort consensus entre l'emprunteur et les bailleurs de fonds au niveau des objectifs pour tout projet nouveau dans le secteur. Ce consensus a été atteint avec l'arrivée au pouvoir du nouveau Gouvernement au début de 1996 et qui s'est engagé à améliorer la gestion macro-économique. Le Rapport d'Achèvement du PST (PCR, Report No. 13773, 9 décembre 1994) a recommandé l'établissement d'une politique d'entretien routier basée sur des critères économiques afin de renforcer la capacité de la gestion des routes et de réactiver les outils de gestion routière, activités incluses dans le présent projet. Le rapport d'Achèvement du Projet de Routes Rurales (Rapport No. 7739, 28 avril 1989) a de son côté mis l'accent sur le besoin de résoudre le problème d'insuffisance de ressources pour l'entretien des routes rurales qui ont gêné la durabilité du Projet.

26. Une revue du portefeuille de l'IDA a été effectuée avec les chefs de projet du Niger et de l'IDA en mai 1997 pour discuter des problèmes génériques et proposer des recommandations. Quatre thèmes ont été identifiés: (a) l'environnement du projet, les conditions de succès et la participation des bénéficiaires; (b) la programmation des activités des projets, leur suivi et l'évaluation des résultats; (c) la gestion des projets; et (d) le cadre institutionnel des projets. Les recommandations se rapportent à:

- (a) du côté du Gouvernement: (i) définir des stratégies sectorielles; (ii) inclure les fonds de contrepartie dans la gestion trimestrielle des fonds de l'Etat par le Trésor; (iii) renforcer la capacité des ministères dans la planification, le suivi, l'évaluation; (iv) réviser le code des marchés et identifier les obstacles dans le processus de passation des marchés; et (v) éviter les conditions de mise en vigueur spécifiques au projet;
- (b) du côté de l'IDA: (i) renforcer le rôle de la Mission Résidente, en particulier en passation des marchés; et (ii) réviser le montant des comptes spéciaux.

A. JUSTIFICATION DU PROJET

27. Le projet en cours est cohérent avec la Stratégie d'Assistance de la Banque (CAS) au Niger discutée par le Conseil d'Administration le 11 novembre 1997. Dans un contexte où la réduction de la pauvreté, bien qu'étant un objectif ultime, est improbable dans le moyen terme, la stratégie de l'IDA se concentrera sur trois domaines principaux avec les objectifs généraux suivants :

Domaine principal d'assistance de l'IDA	Objectifs généraux
Développement des ressources humaines	Augmenter la couverture des services d'éducation et de santé
Amélioration de la gestion de l'eau	Augmenter l'accès à l'eau potable et promouvoir une gestion durable de l'eau en agriculture
Promouvoir des politiques économiques ouvertes et les échanges régionaux	Développer un climat favorable aux affaires, y compris le développement des liens avec le Nigeria

28. Le projet en cours fait partie du troisième domaine d'assistance de l'IDA. Il supportera le désengagement de l'Etat et la levée des goulots d'étranglement réglementaires dans le secteur des transports tout en contribuant à la provision et l'entretien de l'infrastructure routière de base. Le projet aidera aussi à atténuer l'impact d'un environnement difficile sur les pauvres au travers de la composante "routes rurales" du projet dans un contexte où la pauvreté est critique dans les zones rurales et où les données suggèrent que la pauvreté augmente au Niger. Le projet aidera à développer une stratégie d'entretien des routes rurales pour pérenniser le développement de ce réseau. Aussi, bien que l'amélioration de l'efficacité de l'entretien routier n'a pas d'impact direct sur la réduction de la pauvreté, elle préviendra une augmentation de la pauvreté qui résulterait des coûts de transport élevés causés par le mauvais état des routes dû à un mauvais entretien.

II LE PROJET

A. Objectifs du projet

29. Les objectifs généraux pour le secteur des routes sont d'améliorer l'état du réseau routier et d'augmenter l'efficacité de l'exécution de l'entretien routier.

B. Description du projet

30. Le projet comporte six composantes :

- (a) Routes en terre : Cette composante comprend le rechargement de 1.060 km de routes en terre; les études d'avant-projets détaillés et la préparation des dossiers d'appels d'offres; les études d'impact environnemental spécifiques et la préparation et la mise en oeuvre des plans de limitation des impacts environnementaux pour les travaux inclus dans le projet; et le contrôle des travaux;
- (b) Routes rurales : Cette composante comporte la définition d'une stratégie associant les bénéficiaires à la gestion des routes rurales; la préparation d'une opération pilote et la coordination et le suivi de sa mise en oeuvre; des activités de sensibilisation; les études d'avant-projets détaillés et la préparation des dossiers d'appels d'offres; les études d'impact environnemental spécifiques et la préparation et la mise en oeuvre des plans de limitation des impacts environnementaux pour les travaux inclus dans le projet; l'exécution de travaux sur environ 150 km de routes rurales; et le contrôle des travaux;
- (c) Gestion et administration de l'entretien routier : Cette composante comprend: appui au Gouvernement pour son désengagement des activités de location de matériel de travaux publics, appui à la restructuration du LNTPB et de la Direction des Travaux Publics; appui pour l'amélioration des procédures de programmation de l'entretien routier, de suivi de l'état du réseau et de contractualisation des travaux d'entretien; actions de formation pour aider la Direction des Travaux Publics à développer ses capacités dans la programmation, la passation des marchés et le contrôle

des travaux, mise en place d'un système comptable informatisé et de procédures pour la gestion du Fonds Routier; audit technique du programme annuel d'entretien routier; audit financier du Fonds Routier; étude pour la création d'un Fonds Routier; étude d'une stratégie d'entretien routier; formation dans le domaine de l'environnement des cadres du Ministère des Infrastructures et de l'Équipement; et fourniture d'équipement;

- (d) Transport routier : Cette composante inclut la préparation d'un plan d'action dans le domaine de la sécurité routière; une assistance pour l'amélioration du contrôle technique des véhicules et pour la réforme du cadre réglementaire visant la protection du patrimoine routier à travers la limitation des charges à l'essieu en particulier; une étude portant sur la relation transport-pauvreté et des actions de sensibilisation en direction de la profession des transporteurs routiers ; appui à la création d'un Observatoire national des Transports (services de consultants, formation et équipement); étude de faisabilité d'un terminal à conteneurs; définition d'une stratégie de formation pour le secteur des transports; développement d'un plan d'investissement pour les ports fluviaux; et informatisation des titres de transport;
- (e) Environnement: En plus des activités décrites ci-dessus et qui sont spécifiques à l'entretien routier, le projet apportera son support (CF. Annexe N°15) au Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable (CNEDD) rattaché au Cabinet du Premier Ministre et à la Direction de l'Environnement dans le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement (DE/MHE); préparation des textes d'application de la loi de 1997 institutionnalisant les études d'impact; formation et équipement ;
- (f) Gestion du projet : Cette composante comprend les audits du Compte de Crédit et du Compte Spécial du projet; des équipements; et les coûts additionnels de fonctionnement du Bureau de Coordination du projet, y compris le personnel sous contrat.

31. Des actions de formation sont financées dans les domaines suivants : passation des marchés selon les procédures IDA et suivant le Code des Marchés Publics au Niger, programmation de l'entretien routier, analyse économique des projets routiers; contrôle des travaux d'entretien routier, gestion d'une banque de données routières et impacts environnementaux des travaux d'entretien routier. Des activités additionnelles ont été définies dans le cadre des diverses études de restructuration effectuées dans le cadre du projet. Les personnels formés viendront du MEIT, Ministère des Transports, Ministère du Plan, Ministère des Finances, MHE et CNEDD. Une formation sera aussi organisée pour promouvoir le développement des petites et moyennes entreprises de travaux publics. Des séminaires sont organisés autour des thèmes de la nouvelle stratégie d'entretien routier, du recours aux entreprises pour l'exécution des travaux d'entretien routier et de la réglementation des transports. Un atelier sera également organisé pour le lancement du projet. Des missions ont été

effectuées pour tirer les leçons des expériences d'autres pays dans le domaine du financement, de la privatisation des travaux d'entretien routier et de location du matériel de travaux publics.

C. Coût du projet

32. Le coût total du projet est estimé à 30,5 millions de dollars US. La contribution de l'IDA s'élève à 28,0 millions de dollars US. Le gouvernement financera les fonds de contrepartie pour 0,7 millions et les taxes pour 1,8 millions de dollars US. Le gouvernement financera les salaires des fonctionnaires du Bureau National de Coordination (BNC) et une partie du coût de fonctionnement du BNC. Cette contribution annuelle est estimée à 10.000 dollars US. Le tableau ci-après donne pour chacune des composantes du projet la ventilation des coûts entre devises, monnaie locale et taxes. Le coût détaillé du projet est présenté en Annexe 5.

Tableau 3 : Coût du projet (en millions de dollars US)

	Devises	Monnaie locale	Taxes	Total	% devises	% coût de base
1. Travaux routiers	15.9	3.1	1.4	20.4	78	79
2. Equipement	0.8	0.0	0.1	0.9	90	3
3. Assistance technique	1.8	1.7	0.0	3.4	52	13
4. Formation et séminaires	0.2	0.4	0.0	0.5	30	2
5. Frais de fonctionnement	0.0	0.0	0.0	0.1	62	0
6. PPF	0.4	0.2	0.0	0.6	63	2
Total coûts de base	19.0	5.4	1.5	26.0	73	100
Imprévus physiques	1.6	0.3	0.1	2.0	78	8
Variation de prix	1.8	0.5	0.2	2.5	72	10
Coût total	22.4	6.2	1.8	30.5	73	118

33. L'IDA financera des dépenses en monnaie locale pour un montant de 5,6 millions de dollars US. Cela est justifié par la part relativement importante des dépenses en monnaie locale dans les travaux sur les routes en terre et les routes rurales (64 pour cent pour le personnel et 24 pour cent pour les intrants) ainsi que par le montant des activités de formation et de services de consultants fournis localement. Les consultants locaux ont montré leur compétitivité pour des services réalisés sur financement du PPF du fait du niveau technologique faible des travaux réalisés dans le cadre du projet comme pour les audits, les services juridiques, les enquêtes et les activités de sensibilisation. Le Gouvernement financera les droits et taxes pour tous les contrats. Le projet est exempt de la taxe sur la valeur ajoutée et les droits de douane pour les équipements importés. La contrepartie des fonds pour la composante entretien des routes en terre sera déposée dans une banque commerciale sur le Compte du Projet géré par le Bureau National de Coordination avant la signature de tout contrat de travaux financé par le crédit. Ce compte fera l'objet d'un audit au titre des activités du projet. Le Compte du Projet devrait être ouvert et un montant initial de 20 millions de FCFA devrait y être déposé avant la mise en vigueur du crédit.

D. Tutelle du projet

34. Le cabinet du Premier Ministre est responsable de la coordination d'ensemble du projet au travers du Comité de pilotage du projet et du Bureau National de Coordination (BNC). Le Comité de Pilotage coordonne le projet de réhabilitation des infrastructures urbaines (Crédit 2957-NIR approuvé par le Conseil d'Administration le 29 mai 1997) et le présent projet. Il est composé de représentants du Premier Ministre, Ministère des Finances, du Ministère du Plan, du Ministère des Infrastructures et de l'Équipement, du Ministère des Transports et du Secrétariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation. BNC a coordonné la préparation du projet. Il a été créé sous le Ministère du Plan par Arrêté ministériel en juillet 1996 puis transféré sous le Premier Ministre en janvier 1997. Son personnel comprend un fonctionnaire, coordonnateur du projet, et un comptable sous contrat. Le coordonnateur du projet a assumé ses tâches d'une façon satisfaisante et est bien accepté par les autres agences d'exécution du projet. Selon l'activité, des sous-comités composés des membres du Comité de Pilotage et des agences d'exécution seront responsables de la passation des marchés pour le projet. La performance des comités de passation des marchés dans le cadre du PPF a été satisfaisante. Une formation en passation des marchés dans le cadre du PPF permettra d'encore améliorer cette performance.

35. La Direction Générale des Travaux Publics du MEIT assumera la responsabilité des projets routiers, comprenant les études de stratégie de l'entretien routier, les études techniques et l'exécution du rechargement des routes en terre et de l'opération pilote de routes rurales financées dans le cadre du projet. Les activités relatives à l'environnement dans l'entretien routier seront sous la responsabilité de la Division des Etudes Environnementales de la Direction des Travaux Publics. Le Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable et la Direction de l'Environnement du Ministère de l'hydraulique seront des conseillers du MEI en ce qui concerne les aspects environnementaux dans l'entretien routier. La Direction des Transports Terrestres sera responsable des études dans le domaine du transport terrestre. La DMTP et la DLNTP/B seront responsables des composantes qui les concernent. Le CNEDD et la DE/MHE seront responsables des activités relatives à l'environnement non spécifiques à l'entretien routier. Le BNC gérera les comptes du projet, assurera la réalisation selon les délais prévus des audits financiers et sera responsable pour les rapports d'exécution du projet.

E. Etat d'avancement du projet

36 Les Réformes institutionnelles du secteur " Entretien Routier ".

Les réformes envisagées dans ce domaine portent sur la restructuration de la Direction des Travaux Publics, de la Direction du Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment, la Privatisation de la Direction du Matériel des Travaux Publics et la création d'un Fonds routier.

En termes d'activités, la situation se présente comme suit :

(a) Restructuration de la Direction des Travaux Publics

Des actions ont été déjà menées en vue de la mise en œuvre des recommandations de l'étude portant "restructuration de la DTP". Ainsi, au plan organisationnel, un décret présidentiel a été pris qui érige la Direction des Travaux Publics en une "Direction Générale des Travaux Publics" composée des quatre (04) directions centrales suivantes :

- la direction des Travaux neufs
- la direction des Routes Rurales
- la direction de l'Entretien Routier
- la direction Technique.

Au niveau territorial, les directions départementales des travaux publics sont placées sous l'autorité du Directeur Général des Travaux Publics.

Par ailleurs, des démarches ont été entreprises auprès de l'IDA en vue de l'obtention du financement du plan social de restructuration de la Direction des Travaux Publics. A ce propos, l'IDA a donné son accord de principe.

Pour accélérer le processus, l'IDA souhaite recevoir le calendrier de mise en place du nouvel organigramme ainsi que le plan d'effectifs résultant de cet organigramme.

(b) La privatisation de la Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP)

Ici aussi des actions ont été entreprises pour amorcer la mise en œuvre des recommandations de l'étude portant "création d'une société de location de matériel des travaux publics". Dans le domaine financier, à l'instar de la restructuration de la Direction des Travaux Publics, l'IDA a donné son accord de principe pour le financement du coût social de la privatisation. Une ébauche de calendrier de l'opération prévoit la sélection des partenaires privés de la société de location de matériel avant le 31 décembre 1999.

L'opération sera menée par la Cellule de Coordination du Programme de Privatisation du Ministère chargé de la Privatisation. L'option prise par le Gouvernement est l'ouverture du capital à tout investisseur.

(c) La restructuration de la Direction du Laboratoire des Travaux Publics et du Bâtiment.

Le Gouvernement ayant pris la décision de créer une société d'économie mixte, l'on attend toujours l'étude complémentaire pour analyser la viabilité de la nouvelle société.

(d) La création d'un fonds routier

Les textes sont en cours de préparation.

37 Réformes Institutionnelles du secteur transport.

Quatre (4) réformes doivent être menées dans ce secteur. Il s'agit de :

- le réaménagement du tour de rôle au niveau des gares routières ;
- la restructuration de la Société Nationale des Transports du Niger (SNTN)
- la restructuration du Conseil des Utilisateurs des Transports (CNUT) ;

- la suppression du monopole de l'Organisation Commune Bénin Niger (l'OCBN) sur les transports des marchandises dans le corridor Bénin-Niger.

Au cours du deuxième trimestre 1999, les activités menées sont :

(a) Le réaménagement du tour de rôle

L'étude prévue à cet effet a été réalisée. Il reste la mise en œuvre des recommandations.

(b) La restructuration de la SNTN

Le transfert des activités de transport des voyageurs de la SNTN à la SNTV est achevé. Les deux sociétés (transports urbains et interurbains) sont créées et opérationnelles.

(c) La restructuration du CNUT

Le processus de finalisation des nouveaux statuts du Conseil se poursuit. En effet l'IDA a transmis ses observations sur le document et une journée des chargeurs est prévue en vue de la finalisation des nouveaux statuts.

(d) Les réformes au niveau de l'OCBN

Une première réunion sur la mise en concession de l'OCBN a eu lieu à Paris entre les Autorités Nigériennes et Béninoises en présence des bailleurs de fonds.

38 Etat d'exécution des indicateurs de performance du projet

Le nouveau calendrier des réformes proposé par le Comité de Pilote en accord avec l'IDA se présente comme suit :

Indicateurs de performance	Valeur en date objectif
Privatisation entretien routier	100 % entretien privatisé en l'an 2000
Création d'un fonds routier (FR)	Janvier 2000
Privatisation DMTP et création de la société de location du matériel	Janvier 2000
Restructuration de la Direction des Travaux Publics (DTP)	Janvier 2000
Restructuration du Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment (DLNTP/B)	Janvier 2000
Restructuration de la SNTN	Juillet 1999
Découragement du tour de rôle	2000
Elimination de l'excès du contrôle routier	2000
Suppression monopole OCBN et privatisation	2000
Restructuration du CNUT	1999

39 Le bilan des autres actions

(a) Construction, réhabilitation et entretien des routes

Ce volet comprend quatre (4) sous-composantes qui sont :

- 1/ Le rechargement de routes en terre sur un réseau de quelque 1060 km ;
 - 2/ la construction, d'environ 150 km de routes rurales à titre de programme pilote ;
 - 3/ l'élaboration d'une stratégie de construction et d'entretien durable des routes rurales ;
 - 4/ l'élaboration d'une stratégie d'entretien routier.
- Rechargement des routes en terre sur 1060 km. Les travaux de la première phase pour le rechargement de 535,5 km sont en cours. L'étude de la deuxième phase de rechargement de 1 786,2 km de routes en terre se trouve au stade de l'analyse des offres techniques. Cette étude comporte également un volet " impact des travaux routiers sur l'environnement ".
 - Elaboration d'une stratégie de construction et d'entretien durable des routes rurales. L'atelier de validation du premier rapport a eu lieu.
 - Elaboration d'une stratégie d'entretien routier. Les consultations ont été lancées pour la réalisation de l'étude.

(b) Renforcement des capacités de l'administration routière

L'opération vise à renforcer les capacités opérationnelles de la Direction des Travaux Publics (DTP) ainsi que de sa Division des Etudes d'Impact Environnemental.

Les activités réalisées sont :

- La poursuite des missions d'appui ponctuel à la DTP ;
- Le démarrage de l'étude sur l'informatisation du Ministère de l'Equipeement, des Infrastructures et des Transports ;
- Le dépôt du rapport final de la première phase de modernisation de la " Banque des données routières " ;
- La réalisation de deux (2) voyages d'études au Maroc et au Sénégal dans le cadre de la modernisation de la " Banque des données routières " ;
- Le recrutement d'un sociologue et d'un expert local en environnement pour des appuis ponctuels à la Direction des Travaux Publics.

(c) Renforcement des capacités de l'Administration des Transports

L'objectif poursuivi consiste à améliorer :

- la sécurité routière ;
- les systèmes d'information sur le secteur des transports ;
- la chaîne logistique du transport.

En termes de bilan, l'état d'avancement des études se présente ainsi qu'il suit :

- Etude sur l'assistance technique en matière de sécurité routière : un nouvel appel d'offres est en cours d'examen.

- Assistance pour la mise en place de l'observatoire national des transports : le rapport provisoire est en cours d'examen et le matériel informatique est acquis.
- Etude sur l'extension de l'informatisation des documents de transport : le rapport final est disponible.
- Etude pauvreté et transport : le consultant est sélectionné
- Etude du cadre institutionnel des transports et mise en place d'un système de financement des véhicules de transport.

A l'issue de l'analyse des offres techniques, le rapport est transmis à l'IDA pour la non objection.

- Etude de création d'un port sec au Niger : le rapport provisoire est en cours d'examen.

**RENFORCEMENT ET DEVELOPPEMENT DES CAPACITES DE GESTION ET DES
PERFORMANCES DU SECTEUR DANS LE CADRE DU PREMIER PROGRAMME
SECTORIEL DE TRANSPORTS CENTRAFRICAIN**

**Paul GONDAMOVO
ASECTRA
Bangui - RCA**

I. CONTEXTE GLOBAL

La République Centrafricaine, pays enclavé avec une superficie de 623.000 km² est située à environ 1500 km de la mer. Son vaste réseau routier (24.307 km) dont 5.398 km de routes nationales ; 3.909 km de routes régionales ; 15.000 km de pistes rurales souffre d'un manque d'entretien chronique dû à la faiblesse des ressources financières ; 520 km de routes revêtues et 1.720 km de pistes d'interface. En dehors de la décennie 1960 où les infrastructures et les services de transport ont été jugés satisfaisants, les décennies 1970 et 1980 ont été marquées par des crises de transports très sévères, caractérisées par une situation des transports intérieurs et internationaux désastreuse tant sur le plan de l'exploitation que sur la plan financier.

Mal gérées et soumises à un interventionnisme excessif de l'Etat, les sociétés nationales dans les transports routiers, fluviaux et aériens étaient au bord de la faillite et ne rendaient plus les services attendus. Il fallait attendre la chute de l'Empire et le rétablissement de la République en 1979 pour assister à la remise en état des infrastructures et des matériels de transport.

Un réseau routier prioritaire de 2.800 km sur un total de 9.000 km de routes nationales et régionales a été réhabilité dans le quatrième Projet routier. A la fin de ce quatrième Projet routier intervenue en 1986, le secteur des transports ne disposait d'aucun programme de travaux cohérent susceptible de sauvegarder le patrimoine routier national (réseau dispersé sur un territoire vaste de 623.000 km²), en dehors de quelques actions ponctuelles d'entretien courant financées par le Fonds Routier (FR) sur certains tronçons(faiblesse des ressources face aux multiples besoins). L'on a noté également la planification rationnelle des investissements, la formation, le développement de l'industrie locale des constructions, sous l'angle d'efficacité. Cette approche ayant le mérite d'assurer à terme l'autofinancement du secteur pour un développement harmonieux et auto entretenu.

II. LES OBJECTIFS DU PROJET

- L'accord de crédit n°2126-CA du 21 mai 1990, entre la République Centrafricaine (l'Emprunteur) et l'Association Internationale de Développement (l'Association) définit

les objectifs du projet comme suit : - renforcer la capacité de l'Emprunteur à programmer, préparer et exécuter plus adéquatement les projets d'investissement du secteur de transport ; et - développer une stratégie compréhensible de maintenance afin de consolider les acquis des précédents investissements à travers l'exécution périodique et routinière de la maintenance des routes prioritaires et une réhabilitation sélective et graduelle de l'infrastructure existante. Le projet comme défini dans l'Accord de Crédit incluait quatre composantes principales : la réhabilitation des routes et la maintenance ; l'amélioration du transport fluvial ; l'amélioration du transport aérien ; et le renforcement institutionnel. Avant de passer en revue le détail des composantes, rappelons le montant total du crédit se chiffre à 46.600.000 DTS (*Détailé en Annexe au Tableau n°1*). La contrepartie Centrafricaine représente 30% du programme d'investissement public (PTI 89 - 91). Environ ¾ de l'enveloppe sont consacrés à la composante routière. En plus des impôts, le Gouvernement Centrafricain a apporté une contribution de 5,4 milliards de FCFA, ce qui représente 17% des coûts nets d'impôts par l'intermédiaire du FR. Les financements extérieurs du projet à la date d'élaboration du rapport d'évaluation en 1990 représentent un total de 83% du coût global du projet net d'impôts. Les régionales (RR), et 1.700 km de pistes d'interface dont 720 km ont été classés prioritaires, et enfin 447 km de routes bitumées. Ce sous - secteur a absorbé l'essentiel des investissements consentis (environ 75% du crédit IDA) et qui ont porté sur l'entretien routier ; la sécurité routière et la gare routière.

- Composante Transports Fluviaux (*Détail Tableau n°2.2 en Annexe*) : Dans le programme du PST 1, l'essentiel des financements ont porté sur la fourniture d'équipements et l'assistance technique. Les travaux d'entretien de la voie navigable Inter États Bangui - Brazzaville ont été laissés à la charge du Service Commun d'Entretien des Voies Navigables (SCEVN). Il est restitué le Montant total prévu et décaissé par bailleur de fonds dans ce Sous - Secteur. Notons en liminaire que les montants sont exprimés en FCFA pour faciliter les calculs et le taux global de décaissement est d'environ 49,78%. La parité de la monnaie utilisée est la suivante : 1 ECU est égale à 660 FCFA (Mai 1995).
- Composante Aviation Civile (*Détail Tableau résumé n° 2.3 en Annexe*) : les principales actions menées concernent le renforcement de la sécurité et la sûreté de l'aéroport international de Bangui M'Poko, la réhabilitation de l'aérodrome de Berbérati et les actions engagées par Direction Générale de l'Aviation Civile et de la Météorologie.
- Composante Développement Institutionnel, objet de notre analyse
(*Détail Tableau résumé n° 2.4. en Annexe*) :
- Le Renforcement Institutionnel et les Etudes réalisées (*Tableau résumé n° 2.4.1 en Annexe*) :: Dans la stratégie du PST, le Gouvernement a choisi de recourir au secteur privé pour l'entretien des infrastructures de transport. le renforcement de la capacité du Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (MTPAT) en ce qui concerne la programmation, la supervision et par d'exécution des travaux de construction de

routes, de réhabilitation et les travaux de maintenance ; le renforcement de la capacité du Ministère des Transports et de l'Aviation Civile (MTAC) afin de mieux formuler les politiques et stratégies pour le secteur du transport et de suivre l'exécution ; l'amélioration de la gestion de l'atelier du MTPAT ; l'amélioration de la capacité managériale et opérationnelle du Laboratoire des Travaux Publics du MTPAT ; le relèvement du niveau des compétences des responsables des deux Départements pour la meilleure conduite d'une partie du projet à travers des programmes de formation, séminaires et voyages d'études ; l'étude en vue de rationaliser les règlements et procédures de passation des marchés de biens et services par les agences du Gouvernement ; des études diagnostiques pour rationaliser et rendre efficace et fonctionnelle la gestion du Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain (BARC) et du Conseil Centrafricain des Chargeurs (CCAC) ; et enfin la préparation du suivi du projet.

III. REALISATIONS DES OBJECTIFS DU PROJET

- Le Volet formation du PST 1 : n'a pas été totalement réalisé, une partie des ressources initialement prévues a été ré affecté dans d'autres composantes. Le volet assistance technique (*Détail sur le Tableau résumé n° 2.4.2 en Annexe*) est très important et a énormément contribué à la réussite du projet, et à l'amélioration des conditions de travail, au transfert de technologie et de connaissance.
- Le Volet Etudes, préalables à toute initiatives, n'a pas été négligé (*Tableau résumé n° 2.4.3 en Annexe*). Si certaines n'ont pas encore abouti à une concrétisation, il reste un outil indispensable pour une recherche ultérieure de financement et une meilleure connaissance du secteur des transports.
- La Part de chaque bailleur dans le financement du renforcement institutionnel et les études est résumée dans un *Tableau n° 2.4.4 en Annexe de notre rapport*. le volet Formation représente ainsi 12 % de ce programme PST 1. Le problème d'allocation des ressources est également préoccupant, le cas du FR qui représente la contre partie de l'Etat dans le PST et qui n'arrive pas à respecter ses engagements à cause de l'irrégularité des versements des redevances d'usage routier (RUR) et de sa confusion par les autorités locales à " une poche commune " dans laquelle tout le monde peut puiser.

Le financement de l'entretien routier est essentiellement basé sur les fonds extérieurs, décomposé comme suit : Fonds Routier (17%) ; Bailleurs de Fonds (83%) ; le Coût total d'entretien dans le cadre du PST est chiffré à 31 milliards dont Allemagne (4 milliards), Japon (7,4 milliards), Banque Mondiale (11milliards), Fonds Routier (8milliards) et le Fonds Européen de Développement (1milliard).

La répartition des financements par zone géographique se présente de la manière suivante : Allemagne (Projets ARP EROP dans le Nord-Ouest) ; Japon (Nord-Ouest) ; Union Européenne (Centre-Est, Centre-Nord et Centre-Sud) et la Banque Mondiale (Sud-Ouest, Nord-Ouest, Centre et Centre-Est).

- Nous reproduisons en annexe, *l'Apport Global des différents bailleurs (Détail sur le Tableau résumé n° 2.4.5)* et une synthèse de l'exécution physique des projets routiers, aux fins de donner une idée de la participation de chacun au Projet.

IV - EVALUATION SYNTHESE DE L'EXECUTION DES COMPOSANTES DU PROJET SECTORIEL DE TRANSPORTS

Dans l'ensemble, la réalisation de l'ensemble des objectifs à travers la stratégie du secteur a été partielle dans tous les domaines. Les principales raisons sont : l'instabilité politique résultant des grèves des fonctionnaires et les mutineries de l'armée ; pénurie du fonds de contrepartie locale ; retards dans le cofinancement ; suspension de déboursement par le principal bailleur ; et surcoûts dus à la dévaluation du franc CFA.

Nous présentons ci-après les résultats de chaque composante et leurs réalisations dans un premier temps et dans un second temps nous nous pencherons surtout sur la Composante Renforcement Institutionnel, qui constitue un poids non négligeable en termes de financement.

Analyse des composantes physiques englobent les Travaux routiers (a) et L'Aviation Civile (b) :

Travaux routiers (a) 2.520 km de route ont été réhabilités ou maintenus contre 4.000 km prévus et approuvés ; La Route Nationale n° 3 a été reconstruite et la Route Nationale n° 1 déviée comme prévu. Une partie des 129 km de tronçon omis sur la principale route d'import / export avec le Cameroun a été revêtue. Les contrats de maintenance exécutés pour 2.113 km. Une réhabilitation limitée de 520 km de routes rurales était réalisée contre 720 km initialement programmés. Les équipements et véhicules ont été acquis comme prévu et les locaux abritant les bureaux réhabilités. Cependant en 1996, la rébellion des militaires a occasionné la destruction de la plupart des véhicules et équipements. Dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage, le PST 1 a intervenu dans l'entretien des pistes d'interface, assurant la liaison avec les zones de production. A ce titre, il a collaboré avec 15 agences de développement ayant dans leur cahier des charges d'entretien des pistes rurales.

L'Aviation Civile (b) : L'aménagement de la sécurité de l'aéroport s'est effectué et les comptes de l'Agence de la Sécurité et de la Navigation Aérienne (ASECNA) audités. Un léger aménagement de la piste de l'aéroport de Berberati a été réalisé tardivement en 1996. La composante transport fluvial n'avait pas été exécutée du fait des troubles socio-politiques de la sous-région.

- *S'agissant de la contribution du secteur des transports à la richesse globale du pays (Détail en Annexe sur le Tableau des investissements public dans le secteur des transports) :* nous notons que le poids du secteur des transports reste raisonnable si on considère le fonctionnement de l'Etat. Par contre les investissements qui lui sont consacrés représentaient en 1994, le tiers de l'investissement public total, depuis cette période plus

de 40% de ce total. L'Etat Centrafricain ne consacre que 4% de son PIB aux infrastructures de transport alors que les études ont montré qu'il devra y consacrer environ 12% pour assurer un entretien efficace du réseau routier prioritaire (*cf Rapport d'Exécution des Investissements de l'Etat 1994.*)

- Dans la situation présente, les charges récurrentes liées aux investissements, et spécialement l'entretien des infrastructures routières ne peuvent être couvertes par les ressources propres. Ceci oblige, à recourir à des financements extérieurs dont la disponibilité ne peut être garantie d'une année sur l'autre. L'insuffisance des financements internes compromet les perspectives de croissance (répartition inégale). Le poids des investissements du secteur des transports consacrés aux routes atteint depuis plusieurs années près de 100% du budget extraordinaire en capital. Leur financement presque complètement issu des sources extérieures. Les recettes affectées au secteur des transports sont principalement constituées du produit de la redevance d'usage routier (RUR) destiné à alimenter le Fonds Routier (FR). Force est de constater que ces recettes ne sont affectées à des dépenses d'entretien routier que pour une proportion de plus en plus faible. En 1997, les dépenses du FR en travaux atteignaient moins de 50% des dépenses effectuées soit environ 15% du total prévu à l'encaissement de 2 milliards de F CFA.
- *S'agissant de la contribution du secteur des transports dans les secteurs d'activités (Détail Tableau résumé n° 3 en Annexe) :*

Le secteur primaire dans son ensemble représente un peu plus de la moitié du PIB ; Le secteur secondaire pèse moins de 100 milliards de F CFA et représente 75%. Les sous-secteurs des industries manufacturières et extractives ont vraisemblablement souffert des difficultés issues des troubles pour la deuxième année consécutive et ne retrouvent pas encore leur niveau de contribution à la valeur ajoutée de 1995. Le poids du secteur des transports dans le secteur tertiaire atteint 9,5% depuis 1990 (évolution apparemment satisfaisante).

- *S'agissant du potentiel de développement économique :* La croissance du secteur agricole ne pourra se réaliser que si une maîtrise accrue des tarifs de transport se produit. A ce jour, la filière café est gravement menacée par l'augmentation des coûts de commercialisation. Le coût élevé de transport, en dépit des améliorations des états des infrastructures constitue un facteur pouvant conduire à la cessation des ventes de café. Une situation préoccupante, les quantités exportées qui dépassaient 24 000 t en 1991 ont chuté à 10 000 t ; La filière coton a permis un accroissement important de production (les niveaux antérieurs ont été dépassés).

En 1989, la production était 64 000 t ; en 1997, elle a dépassé 60 000 tonnes. L'augmentation du prix d'achat aux producteurs et l'augmentation des tarifs de transport routier vont réduire les différentiels et en cas de baisse éventuelle des cours mondiaux, aboutir à une mévente très préoccupante à l'avenir de la filière qui a profité de la dévaluation ; Le bois est le produit qui connaît les plus fortes potentialités et à long terme une plus grande

faiblesse. Les infrastructures et les moyens de transport du bois dont heureusement maîtrisés totalement par les producteurs qui se sont adaptés à la cessation du transport fluvial par le Congo.

La remise en état, éventuelle du port de Brazzaville et la remise à niveau du CFCO modifieront les données ; La commercialisation de bétail ne peut connaître une croissance significative que si la demande serait exprimée dans les pays voisins. La Société Centrafricaine des Transports Fluviaux (SOCATRAF) dispose à cet effet des moyens adaptés pour acheminer le bétail sur pieds.

- La valeur ajoutée par les transports à la richesse nationale (PIB) a représenté autour de 3% jusqu'en 1993 et s'est stabilisé à 2,5% depuis cette date. Les projections de ce poids jusqu'en l'an 2000 plafonne ce poids à 2,4% ce qui est peu pour un pays enclavé comme la RCA. Le secteur des transports doit augmenter son poids dans les services privés. Il représentait 14% en 1990 et de la même manière, que pour le PIB, a connu son pic en 1993 (18%) pour diminuer régulièrement jusqu'en 1997 (11,7%). Les projections jusqu'en l'an 2000 le font augmenter régulièrement pour atteindre 12%. Son poids moindre dans le PIB est dû à la croissance tirée essentiellement par le secteur primaire (agriculture, élevage). (Détail sur le Tableau intitulé Evolution du poids du secteur des transports et Communications, en Annexe).

• S'agissant de la composante Renforcement Institutionnel :

Parmi les Agences de réglementation des Transports, nous avons le BARC qui est une société d'économie mixte, né d'une initiative publique en 1981 au capital de 15 millions de francs CFA dont l'Etat détient 33% des parts, le Groupement des Transporteurs Centrafricains 20% ; la Fédération Nationale du Patronat Centrafricain 7% ; les transitaires privés 40% (dont SAGATRANS 2/3, SDV PONTECO 1/3). Par le passé, en situation de monopole du fret, le BARC générait d'importantes ressources qui malheureusement sont passé de 400 millions de francs en 1980 à 90 millions en 1992. Les ressources résultaient des commissions à hauteur de 3% perçues sur les véhicules immatriculés en RCA pour les transports internationaux. Il y a également les commissions d'affrètement (4%). De façon marginale, les ventes de redevances des lettres de voitures se chiffrent à environ 20 millions de francs par an. Le BARC est surtout un commissionnaire de transport comme le Bureau de Gestion de Fret Terrestre du Cameroun. Après la libéralisation, le BARC a été réorganisé et son personnel compressé entre 1990-1991 (l'effectif du personnel qui se chiffrait à 70 personnes est réduit à 33 personnes). Comme résultats, le BARC est maintenant géré par le secteur privé, est opérationnel et fait fonctionner le stationnement des véhicules à Bangui. Les missions du BARC sont désormais (cf décret n°90 275 du 15 septembre 1990 les suivantes : - Bourse de fret (déclaration gratuite des offres et des demandes de transport routier de marchandises au BARC pour l'information des opérateurs) ; - Commissionnaire de transport international (l'affrètement étant libre, cette mission est purement commerciale) ; - Gestion des droits de trafic routiers Centrafricains : l'application de l'accord RCA /Cameroun sur le fret prévoit un quota de 60% pour les transporteurs Centrafricains (Convention de Berbérati du 24/7/69). A cette occasion, le BARC prélève 4%

de la valeur hors taxe du transport routier international de marchandises effectuée ; - Gestion de la gare routière de Bangui ; - Collecte des statistiques sur les trafics routiers et distribution du fret entre la RCA et le Cameroun ; - L'exploitation des transports postaux et de services de messageries. En général les contrats de transports par fret et les tarifs sont négociés directement entre les affréteurs et les transporteurs.

- Le Groupement des Transporteurs Centrafricains (GTC) est une structure appropriée pour représenter les transporteurs de voyageurs, il ne représente par contre qu'une faible part de l'offre de transport de marchandises. Dénoncer la situation résultant de lacunes laissées par la libéralisation des transports n'est pas une solution, il faut plutôt chercher à intégrer les nouvelles entreprises au sein des organes représentatifs pour les faire adhérer à une charte ou à un code de bonne conduite. A ce jour, le GTC compte de nom, 50 transporteurs pour un parc de 300 camions. Les transports de voyageurs par la voie routière sont assurés essentiellement par des artisans opérant depuis les gares routières localisées dans la capitale et, quand elles existent, dans les principales agglomérations.
- Les Contrôles de chargement et la Police ont repris depuis 1996 et sont accompagnés d'un prélèvement de taxes, même si officiellement ceux-ci étaient réduits depuis la fin de l'année 1991. Le recouvrement excessif des taxes de chargement, sous la pression des Exploitants routiers s'est légèrement maîtrisé. La volonté politique et la capacité d'exécution ont fait défaut, à telle enseigne que les réglementations n'ont pu être mis en vigueur et appliqué convenablement. Au niveau des barrières routières, la mise en exécution des réglementations par le Gouvernement a été rendu difficile à cause des abus des agents de force de l'ordre.
- Le Fonds Routier est un établissement public créé le 05 Janvier 1981 et qui fournissait une contribution financière au Projet. Entre 1993-1994, les revenus se chiffraient à 2.0 milliards de F CFA (4.0 millions de U\$) contre 2.7 milliards par année prévu par le projet. La redevance d'usage routier est prélevée sur les ventes de carburants selon un taux de 55 F CFA / litre d'essence ou de gasoil. Le Trésor reçoit le produit de la RUR et la reverse au Fonds Routier. Prétextant les dettes de l'Etat à son encontre, la Centrafricaine des Pétroles (PETROCA) semble avoir réduit et bloqué ses versements au FR depuis 1995. A sa mise en place, la contrepartie se chiffrait à 7.160.000 F CFA.
- ♦ La PETROCA doit plus de 1.6 milliards de FCFA au Fonds Routier. En 1997, la baisse de vente, un prélèvement du Trésor pour rembourser un emprunt et les retards excessifs de versements de la RUR ont abouti à une forte baisse des recettes et de la trésorerie. Les audits financiers du FR entrepris avec un retard considérable (1995-1996) ont conclu que la situation financière faible du Fonds résulte : - des exonérations fiscales accordées par l'Etat à certaines entreprises privilégiées ou agences et ceci en dépit des dispositions contraires stipulées par la Loi des Finances ; le poids de la dette de l'Etat qui doit U\$ 1.0 million au Fonds ; la chute de la vente des produits pétroliers provoquée par la récession des activités économiques ; un désaccord entre les bailleurs survenu lors du revêtement de l'axe Bossembélé -Yaloké. C'est à l'issue de nombreuses discussions sur la justification économique que le projet a pu se réaliser. La Cellule

Interministérielle de Planification des Transports et des Travaux Publics a été renforcée avec des capacités dans le domaine des statistiques pour préparer les budgets annuels d'investissement. La réticence des bailleurs de fournir des données a fait que la CIPTTP n'a pu produire des informations complètes sur le projet et notamment les coûts détaillés.

- ♦ *Au niveau du programme de Sécurité routière*, celui-ci n'a pas été exécuté du fait que la majorité du personnel formé pour ce programme a été muté dans d'autres Départements. Les ressources constituées de un pour cent de son budget n'ont pas été allouées.
- ♦ *La stratégie de maintenance des routes* : L'objectif n'a pas été atteint du fait qu'à la fin du projet, 70% de maintenance qui devrait être financée par le FR soit exécutés par les contractuels locaux n'ont pas été exécutés. L'enveloppe de 26% sur 40% allouée par IDA pour la maintenance en juillet 1996, n'a pu être utilisée à cause des motifs ci-après :- le manque d'un programme détaillé pour le projet d'exécution avec les indicateurs de performance ; les retards dans l'exécution du programme d'assistance technique nécessaire à la promotion du développement de l'industrie locale de construction ; de la réticence du MPTPAT quant à la réduction de ses forces de travail et de faire louer les équipements par les petits entrepreneurs locaux : la pénurie des ressources financières.

♦ *Concernant l'assistance technique et la formation (Détail Tableau résumé n° 4 en Annexe) :*

L'assistance technique s'évalue à 654 hommes/mois contre 665 programmés. Dans sa globalité, 222 hommes/mois constitués par les consultants locaux contre 203 prévus. La plupart des assistants techniques locaux étaient dans le groupe économique et technologique.

Les rapports des consultants locaux ont été bien appréciés et témoignent de la disponibilité des ressources humaines compétentes en RCA. Après deux années de retard sur le calendrier, le programme de formation a démarré : seulement 508 agents ont été formés contre 1409 programmés et seulement 70% des programmés avaient été accomplis avec succès à cause des mutineries de l'armée en 1996.

Il se pose régulièrement un problème de conciliation de la formation assurée avec les besoins réels à cause de l'excessive rotation dans les Départements Techniques.

Le taux de rentabilité pour les travaux routiers était projeté à 18%, pour la réhabilitation et la maintenance des routes bitumées ; 32 % pour les routes en latérite et en terre et 20% pour les pistes rurales. A l'achèvement du projet, le taux économique de rentabilité pour les travaux de routes bitumées et la réhabilitation des routes en terre financées par l'IDA sont de 78 % et 65%. La valeur actuelle nette est respectivement de 1,2 et 3,2 milliards de FCFA.

- ♦ *Concernant les actions pilotes* : C'est sous les rubriques amélioration de la maintenance des routes bitumées et en terre ; utilisation extensive du bois et matériaux ; emploi de jeunes et banque de données sur les routes que les actions pilotes devaient démarrer.

De progrès sensibles ont été faits en faveur des moyennes entreprises et non des petites. Dans le futur, l'on pourrait se servir de l'Etude réalisée disponible. Les quelques travaux confiés aux PME ont concerné : - Reconstruction d'ouvrages d'art (BELLABOIS CONSTRUCTOR, BAMELEC, ATIB SOCOTAP-MB) ; - Cantonnage manuel (DYNACETRA, GECIM, BIDO MARTIN, CO-OPPER) ; - Contrôle des Travaux (DOMINOR). En bref, l'on a noté un faible pourcentage par rapport aux prévisions.

- *Concernant l'équipement de maintenance de routes et de l'atelier* : En dépit du dossier bien ficelé, jusqu'à ce jour, aucune décision n'a été prise. Le Gouvernement en 1996, a différé la mise en exécution de cette réglementation et s'est plutôt montré favorable aux discussions en direction de la privatisation.
- *Concernant les facteurs affectant le projet* : L'instabilité politique et les manifestations de la crise sociale ont affecté la mise en oeuvre du projet. Durant la vie du projet, les grèves de fonctionnaires se sont accentuées par des violences dues en partie par le non paiement des arriérés des salaires, la crise sociale et les facteurs macro économiques. La dévaluation du franc CFA en début 1994 a affecté le projet et a généré des surcoûts importants.

Des bailleurs ont failli arrêter, dans la mesure où ils n'arrivaient plus à contribuer au financement du projet et à cause du retard accusé dans la préparation et le retard dans la mobilisation des ressources dû à un cadre économique contre performant ou du fait de la suspension dont le pays était frappé à cause du non respect des échéances.

L'utilisation par le Gouvernement du fonds comme une réserve d'urgence pour financer les dépenses non liées à la maintenance des routes est préoccupante. La viabilité du Projet s'est traduit par d'une part la mise en place de la CIPTTP, qui est un cadre de coordination de réformes sectorielles et des investissements et d'autre part par la libéralisation de la politique de transport.

Toutefois l'intense compétition entre les routiers étrangers en vertu de la déréglementation, va jouer négativement sur les exploitants routiers autochtones et le Gouvernement risque à terme de revenir à la régulation des tarifs. Si les routiers étrangers désistent un seul instant dans cette nouvelle situation de monopole oligarchique, le pays sera paralysé.

V RESULTATS DE L'EXECUTION

- *Concernant le BARC*, les effets positifs de cette évolution, dont un des aspects les plus importants était de réduire les coûts de transports en augmentant la concurrence, sont actuellement obérés par le fait qu'un certain nombre de petits transporteurs ont disparus et que quelques sociétés de transport routier ont pris une gestion dominante (en occurrence les Libanais SKAIKI et SAHILI et un Transitaire TTCI de PERRIERE). L'origine des problèmes rencontrés se situerait dans la concurrence faite par certaines entreprises qui cumulent l'activité de transport public et de transport pour compte propre, car elles exercent aussi une activité de commerce de gros (Cas de SKAIKI et de SAHILI, SEFCA pour les grumes), de collecte et d'exportation de produits agricoles. le

BARC s'arrange toujours à récupérer les commissions sur ces opérateurs (faute de quoi, il ne survivrait). Il faut rappeler que les commerçants et les transitaires ont leurs propres camions (à ce jour le parc total se chiffre à environ 300 camions neufs de marque RENAULT CBH). SAGATRANS à ce titre, confie tout le fret constitué de farine aux Libanais (plus fortunés). En d'autres termes, les transitaires ne respectent pas les textes réglementaires qui régissent les activités. De ce fait, le BARC a une activité réduite et les transporteurs artisanaux, bien que disposant encore de fret fourni par l'intermédiaire du BARC n'assurent plus une activité suffisante pour leur permettre de renouveler leur matériel et donc de poursuivre leur exploitation. Les transporteurs centrafricains déplorent cependant une présence graduelle de cockers qui perturbe le secteur.

Cette évolution est préoccupante et risquerait de conduire à un monopole de fait qui entraînera des hausses de tarifs de transports. Cette éventualité serait à l'opposé du résultat recherché par l'amélioration de l'état du réseau routier et de la libéralisation des transports.

- *S'agissant du Groupement des Transporteurs Centrafricains*, l'on note que la libéralisation du secteur des transports de voyageurs par voie routière, ne semble pas avoir abouti aux mêmes difficultés en raison, sans doute, du niveau très inférieur des investissements nécessaires pour l'acquisition de minibus par rapport aux camions de 40 tonnes de charge utile.

Toutefois, il conviendrait de vérifier des éventuels effets négatifs de la déréglementation concernant l'accès à la profession du transporteur. Vis à vis de la sécurité et de la qualité des services assurés. Le GTC compte 150 adhérents dont la majorité est constituée de transporteurs de voyageurs.

Il travaille en étroite collaboration avec le BARC et a missions : - d'identifier et regrouper les transporteurs centrafricains ; - de sauvegarder les intérêts de ses membres ; et de contribuer au développement des transporteurs routiers. A ce jour, il n'est très opérationnel.

- *Concernant les Chargeurs et les transitaires* : Les Transitaires jouent un rôle fondamental dans l'accomplissement des formalités liées au transport international de marchandises. Les transitaires sont les maîtres d'œuvre des opérateurs de transit, du quai du port d'embarquement jusqu'au domicile de l'importateur.

Actuellement, la profession est complexe et concentrée, car nous observons que les grands groupes de la Région sont représentés à Bangui et captent la majeure partie du marché. Dans ce cadre, ils sont dans la quasi totalité des cas, amenés à effectuer des transports pour le compte de leurs clients.

Leur rôle est aujourd'hui battue en brèche par les quelques compagnies de transport qui tendent à monopoliser le transport international qu'elles effectuent pour compte d'autrui ou pour le compte de leur activité commerciale (*cas des gros commerçants de la place : SAHILI, SKAIKI, PERRIERE et BANOS*).

- *Les Chargeurs* génèrent les besoins de transports de marchandises. Pour ce qui est des transports internationaux de marchandises, les chargeurs sont les grandes sociétés du

secteur agricole (*Société de Commercialisation du Coton en Centrafrique / SOCOCA, pour le coton, les exportateurs de café*), les principales sociétés d'import - export (dont certaines commercialisent du café). Les chargeurs internationaux sont assistés dans leurs opérations par les transitaires qui leur permettent d'effectuer toutes les opérations liées au franchissement des frontières.

- *Concernant les Entreprises de Travaux Publics* : Trois entreprises (SATOM, BOUYGUES, CFE) de dimension internationale sont aujourd'hui en RCA (elles ont également une assise régionale : Cameroun - Tchad - Congo). Elles ont pour objectifs essentiellement l'exécution de contrats de grands travaux. Elles peuvent (sous certaines conditions) un relais intéressant dans le domaine de l'utilisation des Petites et Moyennes Entreprises. Seulement quatre entreprises (KNK, SOCA CONSTRUCTOR, DYNA CENTRA, BAMELEC) peuvent être qualifiées aujourd'hui de petite et moyenne (PME). La situation de la disparition dramatique du marché de travaux d'entretien routier est préoccupante. Un redémarrage rapide des travaux d'entretien pourrait les conforter, car elles sont génératrices d'emplois par les méthodes de travail qu'elles peuvent utiliser.

- *Concernant les bureaux d'études et de contrôle des travaux* :

Avant 1990, les deux bureaux nationaux (COSSOCIM et DOMINOR) existant travaillaient essentiellement en collaboration avec les consultants internationaux (DIWI ; BCEOM LBI) en sous-traitance dans les domaines d'activités limités (supports logistiques, topographie etc.). Dans le secteur public, les potentiels d'ingénierie et les capacités d'intervention étaient très restreintes. Le PST1 et les efforts déployés en faveur du secteur privé, en dépit de leur insuffisance depuis 1995, ont été l'occasion pour les bureaux nationaux de se renforcer et pour de nouveau d'apparaître.

L'on dénombre aujourd'hui, au total 6 bureaux (COSSOSIM, GECIM, DOMINOR, COGEFA, DYNA CENTRA, LE CRAYON) dont certains ont une activité très réduite. Au cours du PST, ces bureaux ont participé principalement ; - aux études institutionnelles ; - aux études techniques détaillées en partenariats avec des consultants internationaux (DIWI CONSULT., BCEOM, SEGMENT) ; - à certains contrôles de travaux (route en terre).

Les bureaux d'études travaillent également dans d'autres secteurs d'activité : agriculture (domaine de génie civil pour les pistes rurales), aménagement urbain (assainissement et marchés, à travers lequel les bureaux d'études nationaux ont démontré leurs capacités en tant que titulaires de contrats de maîtrise d'œuvre de petite taille), santé, éducation et toute étude à caractère sociologique et environnementale.

Les difficultés rencontrées par les bureaux nationaux au cours de l'exécution des contrats ont principalement été des carences de trésorerie, une organisation matérielle déficiente et une technicité insuffisante dans certains domaines informatiques (logiciels techniques récents non utilisés à Bangui). Les bureaux nationaux ont aujourd'hui acquis des compétences techniques certaines. Il convient de les valoriser en étendant le domaine de compétences à des sujets de plus grande envergure. Toutefois, ces activités au sein de grands projets (études routières majeures, contrôle de grands travaux) devront se réaliser,

au moins encore quelques années, en collaboration avec des bureaux internationaux reconnus.

Les bureaux d'études techniques (*GECIM, CENTRAFRIQUE Engineering, COGEFA, LE CRAYON, GECIM, DOMINOR*) sont pour la plupart des cas, créés et gérés par des anciens Fonctionnaires qui ont soit bénéficié du redéploiement volontaire (Départ Volontaire Assisté), soit disposant de ressources financières, par voie de crédit ou autre décident de quitter la fonction publique pour se mettre à leur compte. Il existe en nombre limité, soit des propriétaires de bureaux d'études qui sont encore en fonction et utilisent des jeunes diplômés soit des Fonctionnaires qui sollicitent une mise en disponibilité pour initier des bureaux d'études.

- *Concernant la CIPTTP* : sa mise en place a été performante quant au suivi de l'exécution du projet. L'Emprunteur a réalisé des progrès dans les domaines de la formation, du programme d'assistance technique et études, toutefois il reste des objectifs non atteints, à savoir : le niveau du Fonds Routier et l'allocation des ressources ; la planification annuelle de la maintenance des routes ; les audits tardifs ; la mise en oeuvre d'une stratégie cohérente de transport en harmonie avec la Lettre de Déclaration de Politique Sectorielle.

VI CONCLUSION

La réussite d'un projet dépend en grande partie de l'efficacité des ressources qui sont mises à sa disposition (moyens humains, matériels, humains et financiers ..). C'est ce qui explique l'intérêt qui est porté sur la composante Renforcement institutionnel du PST Centrafricain. Les actions ont porté sur la gestion du personnel, la formation professionnelle, l'assistance technique et les équipements de productivité. Le principe qui a été retenu lors du PST était de garantir la pérennité des investissements, en vue d'assurer à terme l'autofinancement du secteur pour un développement harmonieux et auto - entretenu. Cette volonté du Gouvernement et de la Communauté des bailleurs de fonds devrait se traduire dans les faits, par la poursuite des actions engagées dans le PST 1 et d'envisager au besoin leur consolidation. La question aujourd'hui réside dans la sauvegarde des acquis du PST 1 qui sont déjà menacés de destruction, en attendant la mise en place effective du PST II. Sinon, il faudra tout recommencer. Dans ce cas, à quoi auront servi les 17 milliards (avant dévaluation) empruntés par l'Etat Centrafricain auprès de la Banque Mondiale ? A quoi aura servi le financement d'une programmation d'entretien routier qui aura coûté plus de 1,5 milliards de F CFA ? Enfin, comment surtout internaliser avec les modestes ressources nationales ses capacités renforcées de la gestion rationnelle du secteur ? Les ressources du FR demeurent très insuffisantes pour supporter les charges récurrentes du projet. L'absence

de participation financière effective de la RCA, constitue un handicap sérieux dans la programmation des travaux de réhabilitation et d'entretien des pistes rurales (15 000 km).

Ne faille-t-il pas réfléchir dès lors sur le poids important des bailleurs de fonds qui pèse dans les grandes décisions de la gestion du pays ? Face à la mondialisation, le problème de renforcement institutionnel apparaît crucial, le débat est loin d'être clos et restera longtemps en plein centre d'actualité ; beaucoup reste à dire et à faire à ce sujet. A travers les résultats de politique et de sa mise en oeuvre et des stratégies et des différents indicateurs de performance, nous estimons pour notre part qu'il est important de souligner que le PST n'a de valeur intrinsèque ou en soi que s'il a un caractère pérenne. Ceci évidemment nécessite la mobilisation de nouvelles ressources, lesquelles permettront de pérenniser les actions et d'être à la hauteur de rembourser l'argent emprunté.

ANNEXES

TABLEAU N°1 - (a) CATEGORIES DE TRAVAUX ET LES FOURNITURES		
Source : Accord de Crédit n°2126-CA du 21 mai 1990		
Catégorie	Montant Affecté (exprimé en DTS)	Pourcentage de Dépenses financées
1) Travaux de génie civil excepté pour la partie A(2) (b) du projet		
a) Déviation Route Nationale 1	5.800.000	95%
b) Autres	26.200.000	95%
2) Matériel, véhicules et matériaux	3.000.000	95%
3) Coûts de fonctionnement pour la Cellule de Planification et le Centre de Formation	300.000	100%
4) Services de Consultants excepté pour les parties B (1) et B(3)	3.000.000	100%

TABLEAU N°1 - (b) MONTAGE FINANCIER DU PST	
NATURE	EXPRIME EN POURCENTAGE
- Subvention	: 70%
- Prêts	: 21%
- Fonds de Garantie	: 9%
Observation : A la fin du PS, il est constaté que les financements sont mobilisés dans leur totalité. Les décaissements ont atteint un niveau de 58%. Les Bailleurs de Fonds ont augmenté leur participation financière (sous forme de dons non remboursables); L'augmentation des aides bilatérales dans le financement du PST en valeur relative. Cette participation en valeur relative est passée de 17% en 1990 à 9% en 1994.	

TABLEAU N°2 : COMPOSANTE TRANSPORTS ROUTIERS			
	Montant		
	Prévu	Pourcentage	Décaissé
Entretien routier	89.641	99,53	98,92
Sécurité routière	425	0,47	403,15
Gare routière	-	-	-
TOTAL	90.066	100	37.304,65

TABLEAU N°3 : COMPOSANTE TRANSPORTS FLUVIAUX			
Intitulé du Projet	Montant exprimé en millions de F CFA		Taux de décaissement (%)
Allemagne	132	132	100
Caisse Française de Développement	2.620	420	17,9
Fonds Européen de Développement	8.200	4.850	59,14
TOTAL	10.952	5.452	49,78
Nota Bene : 1 Ecu = 330 FCFA avant dévaluation et après 660 FCFA. Les montants sont exprimés pour faciliter les calculs. Le taux global de décaissement est d'environ 49,78%.			

TABLEAU N°4 : COMPOSANTE AVIATION CIVILE				
Bailleurs de Fonds	Montant en millions de F CFA		Part de chaque Bailleur de Fonds	
	Prévu	Décaissé	Prévu	Décaissé
Allemagne	92	92	15,1	15,1
FAC	150	150	24,63	24,63
PNUD	367	367	60,27	60,27
TOTAL	609	609	100	100

TABLEAU N° 5 : ASSISTANCE TECHNIQUE**Source :** DJADDE Jerry Abel - Financement du PST et Assistance Technique - Février 1995

Intitulé du Projet	Prévu	Décaissé	%	Bailleurs de Fonds
Fourniture de matériel des TP au MTPAT	9.500	9.500	100	JAPON
Renforcement de la DGTP	960	960	100	FAC
FAC	543	380,1	70	FAC
Assistance technique au Sous Secteur Fluvial	3.000	2.100	70	FAC
Audit SCEVN	10	10	100	FAC
Reconstruction LBTP	197	118,2	60	FED
TIPAC	1.842	36,84	2	FED
Appui au MTD	125	112,5	90	IDA
Appui à la CIPTTP	471	423,9	90	IDA
Audit du CCAC	17	17	100	IDA
Appui au Fonds Routier	840	798	95	IDA
Appui au PME	387	193,5	50	IDA
Appui à la Cellule Piste Rurale	18	9	50	IDA
Privatisation parc matériel	1.192	178,8	15	IDA
TOTAL	19.102	13.278,41	69,5	

TABLEAU N° 6 : ETUDES**Source :** P. Gondamovo, Collecte personnelle

Intitulé du Projet	Montant exprimé en millions de F CFA		Taux de décaissement exprimé en
	Prévu	Décaissé	Pourcentage
Formation	2.705	166	6,16
Assistance technique	19.102	13.278,41	69,5
Etudes	583,2	579,9	99,4
TOTAL	22.390,2	15525,81	-

TABLEAU N° 7 : FORMATION PAR BAILLEUR DE FONDS**Source :** Collecte personnelle

Bailleur de Fonds	Montant exprimé en millions de F CFA		Taux de décaissement exprimé en
	Prévu	Décaissé	Pourcentage
FAC	5.413	4.047,6	26,1
JAPON	9.500	9.500	61,18
BANQUE MONDIALE	4.320	704,97	4,54
PNUD	1.050	1.050	6,76
CFD	40	40	0,26
FED	2.067,2	183,24	1,16
TOTAL	22.390,2	15.525,81	100

TABLEAU N° 8 : POIDS DES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR DES TRANSPORTS**Source :** Loi de Finances y relatives

Part du Secteur	1994	1995	1996	1997
- dans les infrastructures économiques desservies privés	60%	68%	75%	70%
- dans le budget extraordinaire en capital	33%	36%	42%	42%
- Part des routes dans le secteur	97%	98%	97%	98%

TABLEAU N° 9 : EVOLUTION DU POIDS DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**Source :** DGSEE (Service de Comptabilité Générale)

Part du Secteur	1994	1995	1996	1997
- dans les secteurs privés	12,5%	11,5%	11,6%	11,7%
- dans le service tertiaire	7,8%	8,8%	9,3%	9,5%
- dans le PIB au coût des facteurs	2,6%	2,7%	2,8%	2,8%

TABLEAU N° 10 : RECAPITULATIF DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EMPLOYEE DANS LE PROJET SECTORIEL DE TRANSPORTS

Source : DJADDE Jerry Abel - Financement du PST et Assistance Technique - Février 1995

Domaine de Compétence	Nombre	Homme / mois	Pourcentage homme / mois
Privatisation	6	240	10
Promotion PME	3	96	4
Appui au MTPAT	9	408	22
Appui au MTAC	21	1.176	62
Appui à la CIPTTP	2	72	2
TOTAL	41	1.922	100

Observation : Le Ministère des Transports et de l'Aviation Civile vient en tête avec un pourcentage de 62% d'emplois des assistants techniques. Cela s'explique par le fait que les structures techniques de la SOCATRAF souffrent d'une carence de Cadres nationaux qualifiés pour occuper les fonctions techniques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. MTAC - MTPD Présentation d'une Stratégie Réaliste du Développement - Décembre 1989 ;
2. MTAC et MTPAT Déclaration de Politique Générale dans le secteur des transports - Mars 1990 ;
3. Banque Mondiale - Rapport d'Evaluation du Projet Sectoriel des Transports - Mars 1990 ;
4. CIPTTP- Louis Berger International Inc Rapport Diagnostic sur la Cellule Interministérielle de Planification des Transports et des Travaux Publics / - Octobre 1990 ;
5. CIPTTP et PST - Rapports d'Avancement n° 1 à 10 - de 1992 à 1994 .
6. CIPTTP - PST - Rapport d'Avancement n°11 - Bilan et Perspectives du PST 1 - Juillet 1996 ;
7. Banque Mondiale Rapport d'Achèvement du PST (Crédit IDA 2126-CA) - Mai 1997 ;
8. MTAC - MTPD - Lettre n°424 du 18.11.97 et Compte Rendu n°202 du 10.10.97 du PST 1 - 1997

LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT SECTORIEL DES TRANSPORTS DU SENEGAL (PAST)- EVALUATION SOMMAIRE ET LECONS -

Moustapha LO
Consultant PAST
DAKAR - Sénégal

A INTRODUCTION

1. Pendant près de huit ans, le gouvernement du Sénégal, avec l'appui de ses partenaires au développement, a mis en œuvre un Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST). Ce programme, élaboré à la fin des années 80 dans le cadre du Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) du Sénégal, faisait suite à une large réflexion stratégique qui avait été traduite dans une Lettre de Politique Générale des Transports.

2. Le PAST était programme intégré qui alliait de manière coordonnée, d'une part, des réformes institutionnelles pour une meilleure efficacité opérationnelle de la gestion des infrastructures de transport, et d'autre part, d'importants investissements destinés à la restauration, et dans une moindre mesure, l'extension des capacités des infrastructures.

3. Du fait de son importance dans le système de transport (plus de 90 % des déplacements de personnes et de marchandises) le sous-secteur routier a absorbé plus de ¾ des coûts du PAST. Les actions prévues dans ce sous-secteur étaient notamment : la modernisation des organismes d'administration et de formation, des travaux de renforcement de routes bitumées, des travaux d'entretien périodique, et des travaux d'entretien courant du réseau routier prioritaire.

4. Le PAST a été clôturé le 30 juin 1999. Toutefois, un des volets du programme, en l'occurrence le volet ferroviaire, bénéficie d'une prolongation jusqu'en décembre 1999 afin de permettre l'achèvement d'importants marchés en cours. Le bilan final du PAST reste cependant mitigé. Beaucoup de progrès ont déjà été réalisés améliorer l'efficacité opérationnelle des institutions et restaurer les infrastructures routières. Mais, des faiblesses subsistent encore dans la planification et la programmation des actions, l'allocation et la mobilisation de ressources financières suffisantes pour l'entretien des routes, la gestion de la qualité des travaux et la réduction des coûts de transport routier.

5. Le système de transport, et en particulier le transport routier, doit plus que jamais jouer son rôle de soutien à l'économie. Ce d'autant que, depuis quelques années, le contexte macro-économique est devenu plus favorable. C'est pourquoi le Gouvernement a élaboré en 1997 une nouvelle stratégie sectorielle adaptée au nouveau

contexte macro-économique et prenant en compte les acquis et les échecs du PAST. Cette stratégie a été traduite dans une deuxième Lettre de Politique Sectorielle des Transports (LPS) et a servi de support à l'élaboration, avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds, d'un deuxième Programme Sectoriel des Transports (PST II) pour traduire ces nouvelles politiques et stratégies dans un programme concret de cinq années (1999-2004). Le présent document se veut une évaluation sommaire du PAST ainsi qu'un résumé des principales leçons à en retenir.

B. ENONCE DES OBJECTIFS DU PAST

6. Le Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST) est un ensemble intégré de grandes réformes de politique et d'investissements matériels qui se soutiennent mutuellement et doivent donc conduire à des effets de synergie.

7. Les programmes d'actions définis pour chaque sous-secteur (routier, ferroviaire, maritime et aérien) en fonction des principes généraux fixés dans la lettre de politique générale visaient ainsi : i) à réduire les coûts de transports au Sénégal ; ii) à renforcer la gestion du secteur, y compris sa capacité de programmation et d'investissement de l'entretien ; iii) à privatiser, dans la mesure du possible l'exécution des travaux et la prestation de services dans le secteur ; iv) à doter les organismes parapublics du secteur d'une plus grande autonomie administrative et financière, à leur permettre une exploitation commerciale sans recours aux subventions d'exploitation de la part de l'Etat.

8. L'atteinte de ces objectifs devait permettre au Sénégal, avec l'amélioration de l'efficacité opérationnelle de son système de transports, de réduire ses coûts de production et de rendre son économie compétitive, en particulier au niveau des biens échangeables.

C. EVALUATION DES OBJECTIFS

9. Les objectifs sont clairs, importants et conformes aux priorités du gouvernement. Cependant certains objectifs ont fait l'objet de modification en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle du secteur.

10. Pour le sous-secteur routier, la réalisation progressive de l'entretien routier courant à l'entreprise qui devait atteindre 75 % en valeur du budget de cet entretien en fin de PAST, a été réalisée à 100 % dès la deuxième année ;

11. Dans le sous-secteur ferroviaire, la suppression des lignes de transport voyageurs déficitaires, non prévue au début, a été réalisée en cours d'exécution. De même, la réorganisation du trafic international fondée sur une plus grande harmonisation et une meilleure coordination des politiques commerciales et l'exploitation des deux sociétés maliennes (RCFM) et Sénégalaise (SNCS) s'est révélée nécessaire durant l'exécution du projet. Cet objectif a conduit à la décision de

privatisation de l'exploitation du trafic sur la ligne Dakar- Bamako et une société d'exploitation est en cours de constitution.

12. Dans le sous-secteur maritime et portuaire, dans le cadre de l'objectif visant à favoriser l'investissement privé dans le domaine portuaire, un additif à la loi instituant le nouveau statut du PAD, autorise la société à conclure des conventions analogues à des baux emphytéotiques et permettant à l'occupant du domaine public de constituer des privilèges et hypothèques sur les superstructures qu'il y aura édifiées.

13. Dans le sous-secteur aérien, la privatisation de la gestion des aéroports du Sénégal a été fixée comme option dans la recherche d'une gestion indépendante, d'un dynamisme commercial et d'une autonomie financière des activités aéroportuaires nationales du Sénégal. Les résultats de AIR SENEGAL se sont dégradés à la suite des deux accidents d'avions que la compagnie a enregistrés en 1997. Compte tenu de cette situation difficile et précaire que traversait la société, la décision de sa privatisation a été prise (après consultation internationale, un adjudicataire provisoire a été désigné et les négociations sont en cours pour la désignation définitive avec la signature d'une convention de concession).

D. REALISATION DES OBJECTIFS

a. dans le sous – secteur routier

14. Dans le sous –secteur routier, la réalisation des objectifs du projet était soutenue par les activités suivantes : i) renforcement d'environ 860 km de routes revêtues, entretien périodique d'environ 2065 km de routes revêtues et 1300 km de routes en terre et entretien courant d'environ 9000 km de réseau prioritaire ; ii) achat de véhicules légers, de matériel de comptage routier et de calibrage pour la supervision des travaux d'entretien courant, de matériel de bureau et d'ordinateurs pour la DTP et la DTT, de matériel de formation du CFP/TP ; iii) établissement du bureau de gestion routière pour renforcer l'aptitude de la DTP à gérer le réseau routier, renforcement des procédures de gestion d'entretien routier périodique et courant du BERM, renforcement de la DTT pour moderniser l'administration des transports routiers et améliorer la sécurité routière, et renforcement du CFP/TP pour la mise au point et la prestation de programmes de formation visant à accroître les aptitudes de la DTP en programmation, passation des marchés et supervision des travaux et les aptitudes des petites et moyennes entreprises en ce qui concerne l'exécution des travaux ; iv) réorganisation de l'aménagement des bureaux de la DTT et des bureaux et salles de classe du CFP/TP.

15. Les activités prévues pour le volet routier n'ont été réalisées que partiellement. En effet : i) les travaux de renforcement ont été plus importants que prévus initialement (911 km réalisés et 860 km prévus) ; les réalisations restent cependant inférieures au programme révisé à mi-parcours et ce bien que la durée du projet ait été prolongée de 4 ans ; ii) les travaux d'entretien périodique tant des routes revêtues que

des routes en terre ont été largement inférieurs aux prévisions ; dans le cas particulier des routes en terre, le programme de rechargement n'a été réalisé qu'à hauteur de 28 % ; iii) les dotations du Fonds routier ont été nettement augmentées et de manière continue. Cependant, les ressources effectivement allouées aux travaux d'entretien courant sont restées limitées (environ 55 %) de la dotation sur la période 1993 – 1997.

16. Malgré les restructurations, i) la DTP ne remplit pas encore toutes ses missions et ses capacités de programmation et contrôle de qualité des études et des travaux n'ont pas connu une grande amélioration. En effet, ses ressources humaines sont limitées, la BDR n'est pas encore totalement au point et l'utilisation du modèle HDM comme outil de programmation des travaux d'entretien, n'en est qu'à ses débuts. Les nombreux retards constatés dans l'exécution des travaux et la mauvaise qualité de certaines prestations (études et travaux) dénotent d'une part des faiblesses de la DTP dans la gestion des marchés d'études et de travaux et d'autre part, d'importantes insuffisances de capacités techniques, financières et humaines des PME et des bureaux d'Etudes ; ii) la DTT n'a pas réussi à assurer pleinement ses attributions de planification multimodale et de coordination des transports terrestres. Le programme d'information des titres de transport n'a été réalisé que partiellement et les améliorations de la sécurité routière ne sont pas très significatives ; iii) faute de ressources et par manque d'efficacité, le CFP n'a pas réussi à accroître les aptitudes des PME pour l'exécution des travaux d'entretien courant et périodique ni celles de la DTP pour la programmation, la passation des marchés et la supervision des travaux.

17. Globalement, les principaux objectifs du projet, à savoir, l'amélioration de l'efficacité du secteur des transports et la remise en état et l'entretien de l'infrastructure de transport essentielle, n'ont été réalisés que de façon partielle dans le sous-secteur routier. En effet, les institutions restructurées et renforcées n'ont pas réussi à améliorer significativement leurs performances. Par ailleurs, les outils modernes de gestion développés dans le cadre du projet ne sont pas entièrement au point. S'agissant des infrastructures, si les routes revêtues sont actuellement en meilleur état qu'avant le projet, par contre, la dégradation des routes non revêtues s'est accélérée.

18. Par ailleurs, des faiblesses importantes de conception du Projet peuvent être relevées. L'efficacité de l'assistance technique de longue durée a été surestimée. Par ailleurs, peu d'attention a été accordée au développement et à la valorisation des ressources humaines des institutions publiques (adaptation des effectifs, amélioration des conditions de travail, motivation du personnel, information et sensibilisation, perfectionnement) pour créer les conditions d'appropriation des nouvelles missions et techniques de gestion.

b. dans le sous – secteur ferroviaire

19. Les activités du sous – secteur ferroviaire consistent en la réhabilitation, le renouvellement et l'entretien d'infrastructures, la construction de certaines infrastructures telles que voies de raccordement, station service, installations de triage,

systèmes de pesage de trains au défilé, installation de communication et de signalisation, l'acquisition de divers types de matériels, roulant, informatique et didactique pour la formation principalement et le développement des ressources humaines par la mise en œuvre de programmes de formation.

20. Bien que le plus important projet du sous - secteur (réhabilitation de 180 Km de voies sur l'axe international Dakar – Bamako) n'a pu être réalisé faute de financement, l'exécution du volet ferroviaire a été assez satisfaisante. Sur le plan institutionnel, le Statut de société nationale pour la régie de chemins a été acquis, un accord d'établissement permettant l'unification des statuts du personnel a été signé. En cours d'exécution, les lignes voyageurs déficitaires ont été supprimées et un plan social mis en place et exécuté, la décision de privatisation de l'exploitation de l'axe international Dakar – Bamako a été prise et un plan d'action défini et entamé. Sur le plan physique, les différents investissements prévus ont été réalisés hormis le projet sus – cité.

d. dans le sous – secteur maritime et portuaire

21. Les activités du sous – secteur, concentrées sur le Port Autonome de Dakar (PAD) consistent en la réhabilitation, le renouvellement et l'entretien d'infrastructures ferroviaires, routières, de télécommunications et de fourniture d'eau et d'électricité, l'acquisition de divers matériels informatiques, navals, de sécurité, de lutte anti - pollution et la mise en œuvre de programmes de valorisation des ressources humaines et la réalisation de mesures de modernisation.

22. Les réalisations ont été satisfaisantes et ont porté sur les travaux d'extension des infrastructures et de réhabilitation de réseaux, et également sur les mesures d'accompagnement pour l'amélioration du caractère opérationnel et efficace du Port (Matériel informatique, Plan d'action opérationnel, simplification des procédures, Schéma Directeur du PAD). La Société nationale du PAD (SONAPAD) a, dans le cadre du PAST, entrepris la réalisation d'un plan opérationnel et technique dans le cadre de sa modernisation. A cet effet plusieurs études ont été effectuées, notamment : i) une étude de la fonction maintenance ; ii) une étude de la fonction gestion prévisionnelle du personnel et des effectifs ; iii) une étude de la modernisation et de la simplification des services portuaires ; et, iv) une étude sur les procédures portuaires. La mise en œuvre des recommandations issues de ces études a permis à la SONAPAD de disposer d'outils de gestion et d'aide à la décision, l'instauration d'un nouveau barème pour le rééquilibrage des frais de passage pour le Port de Dakar pour une meilleure compétitivité. La SONAPAD a également signé un contrat – plan avec l'Etat qui définit les objectifs financiers à atteindre par le PAD.

e. dans le sous – secteur des transports aériens

23. Les activités du sous – secteur, consistent en la réhabilitation et l'extension d'infrastructures, l'acquisition d'équipements et de matériels d'aide à la navigation, de

sécurité, de manutention et de production d'énergie et, la mise en œuvre de la privatisation de Air Sénégal.

24. Les activités prévues ont été exécutées pour la plupart. Le projet a permis essentiellement de réfectionner les pistes d'atterrissage, d'acquérir des équipements de production d'énergie pour divers aérodromes secondaires, d'acheter du matériel de sécurité incendie pour les aéroports, de moderniser les aides à la navigation tant à l'aéroport de Dakar que de certains aérodromes secondaires et de financer une étude de la modernisation de la gestion des aéroports. Seuls les sous-projets de modernisation de la gestion de AIR SENEGAL et d'étude de la flotte n'ont pas connu de début d'exécution du fait de difficultés rencontrées entre temps par la Compagnie à la suite de 2 accidents. Finalement, le gouvernement a décidé sa privatisation à la suite de la persistance d'une situation financière difficile. Après un premier appel d'offre resté infructueux, une étude a été financée pour la réalisation d'un plan d'entreprise et sa mise en œuvre pour améliorer son attrait. Un deuxième appel d'offres a été lancé dont les résultats ont permis le choix d'un adjudicataire provisoire.

25. Dans le cadre d'un contrat particulier passé avec l'ASECNA, le Gouvernement a décidé de lui confier l'ensemble des activités aéronautiques nationales et a mis en place une Administration déléguée chargée de la gestion des activités définies à l'article 10 de la convention de l'Agence. Cette Administration (Administration des Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal AANS) fut créée en 1991. Dans le cadre du projet, une étude sur la gestion des aéroports a été réalisée et devra permettre de redéfinir un statut et une gestion plus compatible avec une bonne compétitivité. Le rapport issu de cette étude est en cours d'examen par les autorités sénégalaises et leurs partenaires.

E. LES LECONS DU PAST

26. Les projets antérieurs au PAST financés par les bailleurs de fonds dans le secteur des transports ont souvent été conçus en réponse à des besoins ponctuels donc tenant peu compte de la cohérence d'ensemble du secteur. Cela s'est traduit, dans tous les sous-secteurs, par une expansion des réseaux au détriment de l'entretien et la conservation de ceux qui existent (pourtant économiquement plus rentables), et une négligence des réformes générales toutes aussi indispensables à l'efficacité globale du secteur.

27. Le PAST a tenté d'apporter une solution par l'intermédiaire d'une opération hybride conçue comme un ensemble intégré de réformes de politiques et d'investissements matériels se soutenant mutuellement, en s'attaquant aux problèmes posés au niveau sectoriel par la mobilisation aussi bien des ministères intéressés que d'autres cofinanciers pour soutenir les réformes engagées sur le plan macroéconomique.

28. Le PAST a été jugé globalement satisfaisant par le Gouvernement et les bailleurs de fonds, ce qui a justifié la poursuite de l'opération par la mise en œuvre du PST II. Cependant, le bilan du Programme a fait apparaître un certain nombre d'insuffisances qui ont servi d'enseignement dans la préparation du PST II.

29. Tout comme dans la plupart des projets antérieurs, le problème de l'efficacité de l'assistance technique s'est posé tout au long du programme, plus spécialement dans le volet routier. Même si sur le papier elle a été conçue pour transférer un savoir-faire et mettre en place des outils aptes à améliorer l'efficacité des agences, notamment en matière de planification et de programmation dans le domaine routier, les résultats ont été au bout du compte décevants. Le problème principal qui s'est posé dans ce domaine relève de la combinaison de trois facteurs: la trop longue présence de l'assistance, le fait qu'elle ait été mise en place sans pour autant que les agences impliquées n'aient été organisées dans le sens de son appropriation et, finalement, le fait qu'elle ait fonctionné en parallèle sans véritables homologues donc sans un mécanisme de suivi ou de contrôle des résultats.

30. D'importants retards ont été observés dans l'exécution des sous-projets. Ces retards sont liés, entre autres, au fait que la programmation n'a pas été suffisamment souple pour tenir compte des faiblesses des structures en matière de planification et de programmation. Le programme fixé sur un horizon de 5 ans n'a pu intégrer les besoins nouveaux apparus en cours de route, tout aussi urgents et justifiés, mais qui n'ont pas été identifiés du fait des faiblesses mentionnées plus haut.

31. L'implication des PME/PMI dans l'entretien routier n'a pas été suffisamment préparée: elle s'est réalisée de façon rapide et brutale, sans transition et en ne respectant pas le calendrier initial et surtout sans soutien en matière de formation, et en l'absence de normes techniques de référence pour les travaux routiers. Elle aurait gagné par la mise en place d'un budget destiné à la formation pour une période déterminée en vue de créer un effet d'entraînement, car, de toute évidence, ces petites entreprises qui venaient pour la plupart d'être créées n'en avaient pas les moyens. En plus, aucun dispositif de suivi n'a été mis en place pour l'évaluation régulière des problèmes qui se posent à leur participation aux travaux d'entretien.

32. La capacité financière des organismes sous tutelle s'est considérablement améliorée en partie grâce aux réformes entreprises dans le cadre du PAST. Cependant ces résultats risquent d'être compromis si le contentieux avec l'Etat, lié aux pertes de change sur les prêts rétrocédés induits par la dévaluation ne sont pas résolus. Il en est de même des prêts rétrocédés par l'Etat dont certains ont été annulés à son profit. Ces arriérés ont tendance à limiter les capacités d'emprunt de ces sociétés et doivent faire l'objet d'un traitement particulier en vue de maintenir leur capacité d'autofinancement à un niveau acceptable.

33. Les réformes intervenues dans le cadre du PAST ont permis d'attirer l'attention des autorités sur l'importance d'accorder des ressources suffisantes à l'entretien routier. Cependant, un risque demeure quant à la pérennisation de cette attitude, si un mode

de gestion transparent n'est pas mis en place pour ces ressources, et si la qualité des travaux n'est pas améliorée en conséquence.

34. L'un des obstacles importants à la réalisation des objectifs du secteur des transports se situe au niveau de la valorisation des ressources humaines. La formation permanente ne bénéficie pas encore de l'attention nécessaire auprès des autorités, alors qu'elle constitue l'une des bases de consolidation de l'efficacité du secteur; en plus, le recrutement gelé au niveau de la fonction publique laisse sans solution le manque de cadres au niveau des institutions publiques; enfin le manque de motivation financière des cadres au niveau de ces institutions demeure une véritable entrave.

35. Bien que le soutien aux secteurs productifs constitue le principal objectif du secteur des transports, le manque de dialogue continu avec les représentants de ces secteurs constitue un risque pour une pleine satisfaction de cet objectif et pour l'application du principe de l'usager payeur exprimé dans la 2^{ème} Lettre de Politique Sectorielle. Des mécanismes adéquats de concertation devraient être mis sur place pour permettre une meilleure prise en compte des besoins réels des différents acteurs et une meilleure transparence du processus de prise de décision et d'utilisation des ressources.

36. Au début du PAST, le secteur des transports était géré par un seul Département ministériel. Son éclatement en trois départements survenu en cours d'exécution du PAST s'est révélé être une entrave à la synergie des actions entreprises dans les différents sous-secteurs. Un système de coordination opérationnel à un haut niveau devrait être recherché pour palier cette insuffisance.

37. Le manque de statistiques fiables, en particulier sur le sous-secteur routier, a eu comme conséquence des erreurs dans la conception ou la programmation de travaux. Ceux-ci n'ont ainsi pas toujours répondu aux besoins les plus légitimes, que ce soit pour l'entretien ou la réhabilitation. Il est par conséquent important d'établir un inventaire aussi exhaustif que possible du réseau routier pour avoir une idée plus réaliste des besoins d'entretien.

38. L'absence de procédures les plus élémentaires a exacerbé les problèmes de coordination pendant l'exécution du PAST, compte tenu de l'intervention de plusieurs bailleurs de fonds, chacun ayant ses propres procédures.

LES PROGRAMMES SECTORIELS DES TRANSPORTS DU TCHAD

AHMAT NENE TASSY
Issakha PALKOUBOU
Ministère des Travaux Publics et des Transports
N'djaména - Tchad

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de développement, le Gouvernement tchadien a adopté une approche sectorielle des problèmes découlant des programmes et des objectifs macro-économiques afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

A cet effet, deux programmes sectoriels des transports ont été mis en place sur les périodes 1989-1993 et 1994-1998 avec le concours financier et technique de la communauté internationale. Un troisième programme est en cours de préparation pour la période 2000-2004.

A OBJECTIFS

1. Rappel des objectifs fondamentaux

Le Tchad depuis 1994 a mis en place une stratégie à moyen terme visant à réhabiliter sa structure économique et réaliser un taux de croissance satisfaisant dans un environnement politique et financier stable.

2. Les objectifs sectoriels

Ces objectifs généraux ont débouché sur la définition d'objectifs sectoriels pour les transports :

- le désenclavement intérieur et extérieur du pays
- diminution des coûts de transports

B STRATEGIE

La réflexion menée depuis 1987 a abouti à la mise en place successive de programmes sectoriels dont le dernier est mis en œuvre sur la période 1994-98. Ces programmes intègrent non seulement les investissements mais également les réformes institutionnelles et politiques à savoir :

- maintien du principe de limitation des actions de réhabilitation et d'entretien à un réseau de transport prioritaire permettant d'assurer une liaison permanente entre les principaux centres et le désenclavement extérieur du pays,
- recherche d'une complémentarité entre les modes de transport aérien et routier,

- renforcement des institutions,
- privatisation des structures publiques de travaux et d'études,
- promotion du secteur privé en lui facilitant l'accès aux travaux d'entretien routier.

C LES ACTIONS PREVUES

Pour atteindre ces objectifs, les avis suivants ont été retenus :

politique d'investissements

- planification des investissements,
- entretien et réhabilitation des routes,
- mobilisation et affectation des ressources,

réformes institutionnelles et politiques sectorielle

- renforcement des institutions,
- participation du secteur privé
- libéralisation et déréglementation.

Actions prospectives à savoir

- environnement,
- intégration régionale et facilitation des échanges

1. Mise en œuvre des programmes

1.1 *politiques d'investissements*

Afin de consolider les acquis des programmes précédents, le Gouvernement a mené les actions suivantes :

Planification des investissements

Le Gouvernement a continué à accorder la priorité aux investissements du secteur en y consacrant environ 30% des ressources du budget d'investissement.

Pour la poursuite des investissements dans le secteur, le Gouvernement a retenu de limiter ceux-ci dans le cadre de réseaux prioritaires d'infrastructures routières et aériennes qui sont les seuls modes de transports bénéficiant de l'attention des pouvoirs publics ; Le réseau prioritaire est limité à 4700 km de routes et 13 aérodromes. Le choix des projets a été toujours guidé par leur taux de rentabilité et leur impact sur les actions de développement.

Réhabilitation routière

Le programme de réhabilitation routière prévoyait de porter le réseau de l'aménagement de 3 800 km de route pour la période du PASET et 4 700 km pendant la période du PST2.

Ces objectifs n'ont pu être atteints du fait de l'insuffisance des financements et aussi des retards dans leur mobilisation . 3.300 km seulement ont pu être aménagés soit 70 % . 256 km sont en cours d'aménagement.

Travaux entretien routier

Des travaux d'entretien ont été réalisés annuellement sur le réseau prioritaire primaire et secondaire; En moyenne 3.600 km de routes en terre et 283 km de route ont bénéficié de ces travaux sauf au cours des années 1998 et 1^{er} semestre 1999 où la faiblesse des ressources du CAER n'a pas permis d'effectuer les travaux sur la totalité de ce réseau.

Réhabilitation et entretien des infrastructures aériennes

Travaux de réhabilitation

Dans le cadre des programmes, les travaux de réhabilitation des infrastructures aériennes concernent uniquement une dizaine d'aéroports secondaires prioritaires.

Le programme comporte :

- la réhabilitation des aires de mouvement et des bâtiments
- la fourniture d'équipement
- l'assistance technique
- la formation du personnel

Travaux d'entretien

L'entretien et l'exploitation des infrastructures aéroportuaires sont assurés par l'ASECNA jusqu'en Août 1997 et depuis cette date par l'Agence Nationale Aéronautique du Tchad.

Mobilisation des ressources

Financement de l'entretien courant des routes prioritaires

Afin de garantir la viabilité des investissements du secteur, le Gouvernement a mis en place successivement un Office National des Routes doté d'une autonomie financière, de ressources matérielles, financières et humaines afin d'assurer l'entretien du réseau routier. Cet office a été remplacé par la Société Nationale d'Entretien Routier dans la réforme de l'entretien routier mise en place en 1994 et qui visait à supprimer les travaux en régie.

Un mécanisme de financement souple à travers le Compte Autonome d'Entretien Routier (CAER) a été mis en place et le Gouvernement a pu ainsi assurer l'entretien routier de manière satisfaisante.

Cependant, il y a lieu de noter que les sources de financement pérennes n'ont pu mobiliser qu'environ 50 % des besoins, le complément ayant été apporté par des financements exceptionnels (subventions, vente de matériel).

Cette situation a entraîné des crises financières graves en 1993 et en 1998 qui ont perturbé sérieusement l'exécution du programme des travaux d'entretien routier.

Aussi, une étude a été entreprise courant 1997 pour identifier des axes d'amélioration des recettes du CAER.

Financement des investissements

Les ressources destinées au financement du budget d'investissement du secteur proviennent essentiellement :

- des sources extérieures,
- de la contrepartie gouvernementale.

A cet effet, environ 20.000 Millions FCFA ont été mobilisés annuellement. La contrepartie gouvernementale est mobilisée soit par le CAER soit par le Trésor Public à partir de 1997.

Un office National des Routes doté d'une autonomie financière et des ressources humaines, matérielles, financière et humaines afin d'assurer l'entretien du réseau routier avait été mis en place. Cet office a été remplacé par une Société Nationale d'Entretien Routier.

Libéralisation et déréglementation

Dans le cadre du PASET le Gouvernement a libéralisé les transports routiers par :

- l'abolition du monopole de transport et la libéralisation des tarifs; Ces mesures sont maintenues dans le PST2.
- la création d'un Bureau National de Fret :

Cette institution a à accomplir les missions suivantes :

- la collecte des statistiques sur les frets des transports routiers
- la collecte de la redevance d'affrètement affectée au financement de l'entretien routier
- la répartition correcte du fret entre les transporteurs nationaux et régionaux dans le cadre des accords bilatéraux.

1.2 Réformes institutionnelles et politique sectorielle

Les réformes prévues visent à assurer l'efficacité du secteur et la pérennité des opérations de réhabilitation et d'entretien du réseau routier. Ces réformes concernent :

- la réorganisation du Ministère des Travaux Publics des Transports, de l'Habitat et de l'Urbanisme afin de renforcer les missions de planification et programmation des travaux routiers, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre,
- la restructuration de l'entretien routier par :
 - * la liquidation de l'office National des Routes (OFNAR) achevée en 1995,

- la restructuration de l'entretien routier par :
 - * la liquidation de l'office National des Routes (OFNAR) achevée en 1995,
 - * la création de la Société Nationale d'Entretien Routier en 1994 à laquelle 50 % des travaux d'entretien routier courant ont été exécutés par la SNER et 50% par le secteur privé,
 - * la création d'un compte autonome d'entretien routier (CAER) a été réalisée fin 1993, et a permis d'assurer le financement des opérations d'entretien routier courant et de gestion du réseau routier,
- la mise en place de procédures accélérées de passation des marchés en décembre 1993 a permis d'améliorer de façon significative les taux d'exécution des projets,
- la promotion des PME pour les petits travaux routiers,
- la privatisation du Laboratoire National du Bâtiment et des Travaux Publics (LNBTP) a été réalisée en 1996.

Dans le cadre du programme des travaux routiers, le LNBTP assure les prestations relatives à :

- * l'auscultation des routes bitumées pour le compte de la Direction des Routes
- * la réalisation des essais dans le cadre des études et du contrôle des travaux routiers pour le compte des entreprises et des bureaux d'études.
- * l'institution devrait évoluer vers les prestations institutionnelles ayant une plus grande valeur ajoutée pour se développer ;
- la restructuration de la compagnie nationale Air Tchad à travers un contrat plan pour la période 1993-95 qui aurait dû permettre le redressement financier de la société. Ensuite la prise de participation du secteur privé à son capital n'a pu atteindre les objectifs et suite à l'échec des plans de redressement, la liquidation de la compagnie a été décidée en 1999.
- la mise en place et le maintien des organes de suivi du programme a permis d'assurer :
 - * la cohérence des actions
 - * l'internalisation des projets par les Autorités
 - * de bonnes relations entre l'administration et les bailleurs de fonds.

Formation

Un programme de formation en direction du personnel du secteur public et privé a été réalisé de 1994 à 1996. Une deuxième phase est en préparation pour la période 1999-2000.

Appui institutionnel

Afin d'améliorer les performances des Administrations en charge du secteur, des appuis institutionnels ont été mis en place dans les sous secteurs routiers et transport de surface.

Cependant la mise en place des outils de connaissance et d'une gestion efficace du secteur a pris un retard important ; cette situation a conduit à retenir la mise en place des actions de recentrage à savoir :

- le renforcement des capacités de pilotage du secteur,
- le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre,

Participation du secteur privé

Le PST2 devrait assurer une plus grande participation du secteur privé essentiellement dans les travaux routiers.

Cet objectif semble atteint puisque ;

- pour les travaux de réhabilitation et d'entretien routiers, tous les marchés ont été conclus suite à des appels d'offres ; Ils sont exécutés pour l'essentiel par des entreprises ayant un statut ou une gestion privée.
- les actions de promotion du secteur privé vont être poursuivies par la participation des :
- les bureaux d'études locaux pour la supervision des travaux d'entretien routier courant
- des P.M.E. pour la mise en place des barrières de pluies et la gestion des péages.
- suppression des barrières de contrôle sur tout le territoire national

1.3 Actions prospectives

Facilitation pour les transports routiers

Le transport routier assure environ plus de 95 % de l'acheminement du fret et des voyageurs.

Les objectifs qui lui sont assignés sont :

- la diminution des coûts de transports
- l'amélioration de l'efficacité des transports.

Pour atteindre cet objectif, des actions à mener sont les suivantes :

- Facilitation du transit international par des mesures conçues dans le cadre de l'intégration régionale avec le Cameroun et la RCA ; A cet effet, les discussions ont été poursuivies au sein de l'UDEAC sans que des résultats concrets aient été obtenus.
- Amélioration de la connaissance de l'offre et de la demande de transports afin d'agir sur les paramètres devant influencer de façon positive l'efficacité des transports.

Cette situation résulte ;

- des faiblesses de gestion chez les transporteurs
- de l'état de vétusté du parc
- de la multiplicité des barrières de contrôle,

Pour atténuer les contraintes précitées, un plan d'aide à la gestion des PME des transports a été mis en œuvre.

Protection de l'environnement

Afin de réduire les effets néfastes des infrastructures sur l'environnement, l'administration intègre depuis 1993 les mesures de protection de l'environnement dans les études et les travaux relatifs aux infrastructures de transports.

D BILAN A FIN 1998

Le bilan des réalisations après dix années de mise en œuvre de la nouvelle stratégie du Gouvernement dans le secteur des transports est globalement positif.

- La réalisation des travaux de réhabilitation et d'entretien des infrastructures a permis de réduire l'enclavement intérieur et d'assurer le désenclavement extérieur.
- Les réformes réalisées à travers (i) la libéralisation de l'industrie des transports routiers, (ii) la privatisation des travaux et (iii) la réforme du financement de l'entretien routier ont permis une réduction des coûts de transports.
- Les actions réalisées dans le domaine institutionnel ont contribué de manière significative à l'accroissement des capacités de mise en œuvre du programme.

Cependant, des contraintes entravent encore la performance du secteur, il s'agit :

- (i) de l'absence de vision à long terme du secteur par une évaluation de la demande de transport et la définition d'une politique des transports correspondant à cette période. L'atteinte de cet objectif nécessite une amélioration significative dans la collecte des données et une mise en place des capacités d'analyse de ces données ;
- (ii) des faibles performances de l'industrie des transports routiers avec un parc vétuste et évoluant dans un environnement administratif et économique défavorable aggravé par la faiblesse des PME en matière de gestion ;
- (iii) un réseau routier dont la maintenance et l'exploitation restent délicates pour des raisons techniques, géographiques et conjoncturelles ;
- (iv) des incertitudes dans la mobilisation des financements tant pour les charges récurrentes que pour les investissements.

E PERSPECTIVES DES TRANSPORTS AU TCHAD

Eu égard aux insuffisances ci-dessus constatées et à l'achèvement du PST2, le Gouvernement a démarré en juin 1998 les travaux d'élaboration d'une stratégie sectorielle pour la période 2000-2009 et la préparation d'une réunion sectorielle des bailleurs de fonds pour le financement du programme de dépenses de la période 2000-2004.

PROJETS SECTORIELS DES TRANSPORTS EN ASS : SYNTHESE THEMATIQUE

Basile KEITA (*Consultant*)
avec la collaboration de
Amakoé ADOLHOUME (SITRASS)
Pierre-Yves PEGUY (SITRASS)
Christophe RIZET (INRETS)

1. INTRODUCTION

1.1 Objectif

L'objectif du présent document de synthèse est de mettre en évidence, de façon comparative entre différents pays africains, les tendances lourdes des principaux résultats obtenus par les PST en ASS au cours des décennies 80 et 90.

1.2 Méthodologie

Le présent document de synthèse résulte de l'analyse des données d'enquête collectées par le Comité Scientifique de SITRASS 5 auprès des responsables des PST et de l'exploitation de diverses sources statistiques et documentaires.

1.2.1 Analyse des données d'enquête

Le Comité Scientifique de SITRASS 5 a élaboré et adressé deux grilles de questionnaires aux responsables des PST. Onze pays ont répondu aux grilles des questionnaires (cf. Tableau 0.1). Ce sont donc ces onze pays qui constitueront la base d'observation. Les informations macro économiques collectées ne sont pas homogènes et sont de qualités variables.

Nous avons donc préféré avoir recours à d'autres sources pour compléter et établir les indicateurs macro économiques par pays. Le Tableau N°0.1 consigne des indicateurs de base sur les pays observés pour l'année 1998, à l'exception de Madagascar.

1.2.2 Exploitation du contenu des « communications » présentées à SITRASS 5

Les communications présentées à SITRASS 5 par les responsables des PST ou par d'autres participants portant sur les pays de l'échantillon ou les thèmes faisant l'objet de synthèse, ont été exploitées.

1.2.3 Autres sources statistiques et documentaires utilisées

Deux autres principales ont été exploitées :

- certaines données macro économiques proviennent de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) pour les pays d'Afrique de l'Ouest (décembre 1999) et de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) pour les pays d'Afrique Centrale (juin 1999) ;
- les autres données macro économiques proviennent de la Banque mondiale.

1.2.4 Contenu du document de synthèse

Le présent document de synthèse est structuré en sept synthèses thématiques, correspondant aux thèmes de la Grille 1. Pour chaque thème, les tendances lourdes des résultats obtenus sont mises en évidence de façon comparative entre différents pays africains observés. Le présent document comporte donc sept synthèses thématiques qui sont :

1. Les principaux problèmes de transport, stratégies pour l'Afrique
2. Les points forts en matière d'investissement d'infrastructure des PST
3. Les réformes de structure les plus significatives
4. Les conditions d'un bon fonctionnement des fonds Routiers
5. Les principaux effets des premières expériences de libéralisation
6. Les critères d'appréciation de l'efficacité des PST
7. Les grands obstacles à la préparation d'un PST

Le document de synthèse est présenté dans cet ordre, après une brève présentation du cadre macro économique actuel des pays observés.

2. GENERALITES SUR LE CADRE PHYSIQUE ET MACRO ECONOMIQUE

Une sélection d'indicateurs de base des pays observés est présentée dans le Tableau 2.1. Bien qu'étant de nature globale, ces indicateurs permettent d'apprécier la situation géographique, le cadre macro économique et les marges de manœuvre des pays africains observés dans le cadre de la mise en œuvre de leur politique économique et de transport.

2.1 Diversité géographique

Dans l'échantillon des pays observés se trouvent six pays côtiers et cinq pays enclavés ; quatre pays d'Afrique Centrale et six pays d'Afrique Occidentale, plus une île (Madagascar). Cet échantillon de pays est représentatif de l'Afrique sub-saharienne francophone. Le Gabon, le Niger, la RCA et le Tchad, avec moins de 10 habitants/km², ont des densités très faibles. Le Burkina, le Cameroun et le Sénégal ont des densités comprises entre 29 et 50 habitants/km². Le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Togo, avec plus de 50 habitants / km² ont les plus fortes densités.

2.2 Diversité des Projets Sectoriels des Transports

Les PST n'ont pas démarré partout et en même temps en Afrique. Certains pays comme le Gabon sont au début du processus tandis que d'autres, la majorité, sont à leur deuxième ou troisième PST. Les durées des PST varient également d'un pays à l'autre ; mais elles sont rarement inférieures à trois ans ; ces durées initiales sont parfois prolongées. La conclusion des prêts à l'ajustement du secteur des transports entre un pays et les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, autres donneurs) et le montant des crédits alloués dépendent très fortement du contexte macro économique du pays notamment de la situation de son endettement.

2.3 Caractéristiques des indicateurs macro économiques

Le taux annuel moyen de croissance du Produit National Brut (PNB) par habitant entre 1988 et 1998 de la plupart des pays d'Afrique francophone a connu une croissance négative (Cameroun Côte d'Ivoire, Niger, RCA, Sénégal et Togo) comme le montre le Tableau 2.1.

Le taux de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) du Burkina, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Tchad a été supérieur à 5 % en 1998. Le taux des autres pays se situent entre 2 % et 4,5 % qui sont des taux voisins des taux d'accroissement naturel moyen de la population.

Le taux d'inflation, qui correspond en fait à la variation en moyenne (et non en glissement) des prix à la consommation d'une année sur l'autre, est resté relativement bas pour l'ensemble des pays africains francophones, excepté au Bénin et au Tchad où il a atteint 5,6 % et 4,5 % respectivement en 1998.

La dette est un vrai problème pour l'ensemble des pays africains. Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest les ratios du service de la dette (service de la dette/exportations) varient entre 16 % et 31 %, et entre 22,3 % et 63,4 %. Pour les pays d'Afrique Centrale (service de la dette / recettes globales). La balance commerciale est déficitaire pour la plupart des pays observés. Le montant des prêts à l'ajustement structurel d'un pays dépend très fortement de son niveau d'endettement et des perspectives d'exportation.

Tableau 0.1 : Quelques indicateurs de base des pays observés (1998)

	Bénin	Burkina	Camer.	Côte I.	Gabon	Niger	RCA	Sénég.	Tchad	Togo
Population, en millions	6,2	11,8	14,2	16,4	1,1	10,6	3,4	9,4	7,1	4,6
Superficie, en milliers de km ²	115,8	274,0	475,4	318,0	267,7	1 267,0	623,0	193,0	1 284,0	56,8
Indicateurs macro-économiques										
Produit Intérieur Brut (PIB), en milliards de F CFA	1 372,7	1 561,6	5 594,8	6 893,4	2 753,0	1 164,4	621,0	2 821,6	989,0	906,8
Taux Croissance du PIB, en pourcentage	4,4	6,7	4,5	6,0	2,0	4,5	3,9	5,7	7,0	2,6
Produit Intérieur Brut / habitant, en milliers de F CFA	228,8	135,1	671,4*	435,2	4077,1*	113,9	305,9*	308,2	237,2*	202,1
Taux Croissance du PIB/habitant, en pourcentage	6,2	9,1	2,3	7,5		4,1		5,5		2,6
Taux d'inflation annuel, en pourcentage	5,6	1,0		2,1	0,2	3,4	3,4	1,0	4,5	
Commerce extérieur										
Exportations marchandises, FOB	250,1	185,9	929,8	2 656,0	1 204,7	167,5	80,2	575,7	154,3	247,9
Importations marchandises, FOB	313,9	345,8	829,5	1 554,3	895,6	176,3	93,9	743,4	155,9	312,2
Solde balance commerciale	-63,8	-159,9	100,3	1 101,7	309,1	-8,8	-13,7	-167,7	-1,6	-64,3
Dettes extérieures										
Montant global du service de la dette, milliards de F CFA	40,1	30,0		604,2		51,9		121,7		45,1
Service de la dette / exportations, en pourcentage	16,0	16,1		22,7		31,0		21,1		18,2
Stock de la dette publique, en milliards de F CFA			4 245,9		1 468,8		512,9		523,0	
Service de la dette / recettes totales, en pourcentage			63,4		45,1		31,0		22,3	

Nota : (*) Le PIB / habitant des pays de l'Afrique Centrale est en \$ E.U.

Sources : Administrations économiques et financières des Etats membres de la CEMAC, FMI et services de la BEAC, juillet 1999
Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et Commission de l'UEMOA, mai 1999

3. LES PROBLEMES DE TRANSPORT STRATEGIQUES POUR L'AFRIQUE

Les principaux problèmes de transport, stratégiques pour les pays africains peuvent être synthétisés comme suit :

3.1 Infrastructures de transport

Au niveau des infrastructures des transports, les principaux problèmes concernent d'une part l'élaboration des stratégies d'entretien, et d'autre part les modalités de mobilisation des ressources locales pour assurer durablement le financement des infrastructures de transport.

3.2 Matériel de transport

Au niveau du matériel de transport, le problème principal concerne le renouvellement (le financement) des parcs de véhicules. Les parcs des pays observés sont en effet vétustes, les poids lourds sont soumis à des surcharges importantes, et il y a une absence quasi totale de possibilités de crédit, etc.

3.3 Organisation et fonctionnement du marché de transport

En matière d'organisation et de fonctionnement du marché de transport, les principaux problèmes concernent :

- la libéralisation du marché des transports :
 - la concurrence et la transparence sur le marché de transport restent insuffisantes ;
 - le manque de professionnalisme des opérateurs notamment des petits transporteurs et des organisations professionnelles ;
- les coûts élevés de transport ;
- l'importance des prélèvements occultes lors de multiples contrôles routiers (tracasseries policières sur les axes routiers, etc.).

3.4 Cadre institutionnel et réglementaire

La poursuite de la mise en cohérence du cadre institutionnel et réglementaire avec la libéralisation du secteur des transports.

3.5 Enclavement géographique de certains pays

L'enclavement géographique de certains pays (Niger, Burkina, RCA) pose deux types de problèmes : i) la compétitivité des corridors de desserte existants (coûts d'acheminement prohibitifs des importations et exportations) ; ii) la diversification des voies d'accès à la mer pour sécuriser les importations et exportations.

Les pistes et transports ruraux, sont également évoqués comme des facteurs importants de développement des régions rurales et du désenclavement.

4. LES POINTS FORTS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT D'INFRASTRUCTURE

Dans les PST il y a généralement une composante « *investissement* » et une composante « *ajustement* ». La première composante, qui concerne principalement les infrastructures de transport (routes, voies ferrées, aéroports, ports maritimes et fluviaux), représente entre 70 à 95 % du coût total des PST. Dans les décennies 80 et 90, en termes de ressources financières allouées, l'investissement d'infrastructure a constitué la composante principale des PST. Rappelons que dans les PST, les « investissements » concernent à la fois l'entretien et la construction d'infrastructures de transport. L'objectif de ces investissements est de maintenir ou d'améliorer l'état des infrastructures afin de réduire les coûts de transport. Au Bénin, le budget global du PST en cours (1997 à 2001) s'élève à 24 milliards de F CFA dont 20 milliards de crédits IDA. Sur le total des crédits IDA, le montant alloué aux infrastructures routières et portuaires ressort à 71 %. Au Burkina, sur un total de 285,4 milliards de F CFA du crédit PASEC-T (1991 à 1998), 95 % furent alloués aux « investissements » d'infrastructure.

La composante *ajustement*, représentant entre 5 et 30 % des crédits PST, a consisté à appuyer ou à consolider des réformes de structures : changements de politiques, restructurations des services de l'Etat ou des entreprises publiques, etc.

Les « investissements » d'infrastructure des PST ont été concentrés sur le réseau routier. Au Bénin, pour le PST en cours, la part du réseau routier a représenté 88 % du coût total des crédits alloués aux « investissements » d'infrastructure de transport et 62 % du total des crédits IDA. Ce pourcentage est encore plus élevé pour les pays enclavés comme le Burkina ou le Niger. Au Burkina, les infrastructures routières ont absorbé près de 90 % des crédits du PST. Au Niger, le coût total du PST ressort à 30,5 millions de \$ US, dont 97 % sont alloués aux investissements routiers.

Les « investissements » d'infrastructure ont été concentrés sur l'entretien par rapport à la construction de nouvelles infrastructures. Dans tous les PST, les projets sélectionnés sont ceux dont le taux de rentabilité interne est au moins égal à 12 %.

Sur la base de l'exploitation des questionnaires et des communications, les « investissements » auraient contribué à améliorer globalement l'état des infrastructures de transport. Au Burkina, la proportion du réseau en bon état est passée de 35 % à 68 % entre 1992 et 1998. En RCA, les investissements ont permis d'améliorer 5.398 km de routes nationales, soit 22 % du réseau routier. Au Sénégal les investissements ont permis d'entretenir le réseau routier (1 389 Km de routes revêtues, 367 Km de routes en terre), d'améliorer les infrastructures ferroviaires (renouvellement de rails, construction de voies de raccordement et d'installations de triage et, installation de systèmes de pesage de trains au défilé) et de réhabiliter des infrastructures portuaires (aménagement de la zone Nord du Port Autonome de Dakar, remise en état de quais, etc.). Au Bénin, à la fin décembre 1998, il a été observé que le pourcentage du réseau avec indice de qualité inférieur à 3 est de 30 % au lieu de 40 % comme objectif fixé pour 1998. Il en résulte que 70% du réseau sont dans un état de service allant de passable à excellent.

5. LES MESURES DE REFORME DE STRUCTURE LES PLUS SIGNIFICATIVES

Les réformes de structure ont été au cœur des PST. Les mesures de réforme les plus significatives ont concerné d'une part la restructuration des entreprises semi-publiques ou publiques de transport, et d'autre part la réorganisation des services de l'Etat.

5.1 Mesures de réforme des entreprises publiques et semi-publiques

L'objectif de ces mesures de réforme était d'améliorer l'efficacité opérationnelle et la viabilité financière des entreprises publiques et semi-publiques de transport par leur passage au modèle de gestion privé. Les mesures de réformes ont porté sur des sociétés d'autobus, sur des entreprises de transport de marchandises, sur des sociétés nationales de transport aérien, sur des entreprises ferroviaires et sur des activités portuaires.

Les entreprises publiques et semi-publiques du secteur se trouvaient dans une situation de crise profonde : déficits chroniques des résultats d'exploitation, non-respect des engagements financiers de l'Etat (subventions), blocage des tarifs, faible productivité, absence d'autonomie de gestion du fait des interventions massives de l'Etat, concurrence du secteur artisanal ou informel, manque de flexibilité, etc.

Dans le cadre des PST, le *statut quo* n'étant pas raisonnable, les mesures de réforme significatives ont été la privatisation, la liquidation des sociétés de transport et la mise en concession de l'exploitation ferroviaire. Le Tableau 5.1 consigne les principales mesures de réforme des entreprises publiques et semi-publiques de transport par pays.

5.1.1 Privatisation et liquidation

La privatisation ou le désengagement de l'Etat des entreprises publiques et semi-publiques de transport sont des processus qui font partie intégrante des PST. Le processus de privatisation consiste à transférer au secteur privé des droits de propriété sur des actifs industriels et commerciaux publics.

Sur la base de l'échantillon de pays (Cf. Tableau 5.1), on observe que toutes les entreprises semi-publiques d'autobus ont été liquidées ou privatisées (SOTUC au Cameroun, réseau X9 au Burkina) ou sont en voie de l'être (SOTRAC au Sénégal, cas de la SOTRA en Côte d'Ivoire). Les sociétés nationales ou multinationales de transport aérien sont en cours de privatisation ou de liquidation (Air Burkina, Air Tchad, Air Ivoire, Air Sénégal, Air Afrique). Les sociétés de transport de marchandises routier ou fluvial (SNTN au Niger, SOCATRAF et ACCF en RCA) sont en cours de restructuration. Plusieurs entreprises et activités du sous-secteur de transport maritime ont été privatisées notamment au Cameroun et au Bénin.

Tableau 5.1 : Principales mesures de réforme des entreprises publiques et semi-publiques de transport

Pays	Privatisation	Liquidation	Mise en Concession	Création
Burkina Faso	Réseau X9. La nouvelle société privée : SOTRAO (Société Alpha-Oméga) Air Burkina (en cours, pour une privatisation partielle)	Société Nagangani	Liaison ferroviaire Abidjan / Ouagadougou de la Régie Abidjan - Niger (RAN) en août 1995. Concessionnaire : SITARAIL	Une société de patrimoine La Société de Location de Véhicules (SL)
Sénégal	Aéroports (en cours). Air Sénégal (en cours) SOTRAC (en cours)		Liaison ferroviaire internationale Dakar - Bamako (en cours)	
RCA	Société Centrafricaine des Transports Fluviaux (SOCATRAF) et ACCF par voie de fusion et absorption (en cours)			
Cameroun	Compagnie Maritime Nationale CAMSHIP, Entreprise publique de transit et de transport routier (CAMTAINER) CAMAIR (en cours)	SOTUC	Chemins de fer camerounais en avril 1999. Concessionnaire : CAMRAIL	La société des Aéroports du Cameroun (ADC)
Bénin			Axe ferroviaire de l'Organisation Commune Bénin - Niger (OCBN) (en cours)	
Côte d'Ivoire	SOTRA (en cours) Air Ivoire (en cours) Compagnie multinationale Air Afrique (en cours)		Liaison ferroviaire Abidjan / Ouagadougou de la Régie Abidjan - Niger (RAN) en août 1995. Concessionnaire : SITARAIL	Une société de patrimoine
Gabon	Air Gabon (en cours) Office des Ports et Rades (OPRAG) (en cours)		Transport ferroviaire de l'Office du Chemin de Fer Transgabonais (OCTRA) en janvier 1999	
Togo			Chemins de fer togolais	
Tchad		Compagnie Air Tchad (en cours)		
Niger	Société Nationale des Transports du Niger (SNTN)		Axe ferroviaire de l'Organisation Commune Bénin - Niger (OCBN) (en cours)	

5.1.2 Mise en concession de l'exploitation ferroviaire

La mise en concession de l'exploitation ferroviaire a été la principale mesure de réforme des entreprises de transport ferroviaires (cf. Tableau 5.1). Il s'agit d'une formule de partenariat entre l'Etat, qui reste propriétaire des infrastructures ferroviaires, et un opérateur privé, le concessionnaire, qui exploite l'activité ferroviaire à titre d'activités commerciales dans le cadre d'un document contractuel, appelé la « convention de concession ».

La Côte d'Ivoire et le Burkina ont concédé l'exploitation de l'axe ferroviaire Abidjan-Ouagadougou au groupement SITARAIL en août 1995. L'exploitation ferroviaire du Chemin de Fer Transgabonais a été concédée à l'OCTRA en janvier 1999. Le Cameroun a concédé à CAMRAIL, l'exploitation de son réseau ferroviaire en avril 1999. La mise en concession des activités de transport international de l'axe ferroviaire Dakar - Bamako est en cours de réalisation. Les procédures de mise en concession d'autres lignes ferroviaires de l'Afrique francophone (Bénin - Niger, Togo, etc.) sont engagées. A moyen terme, l'essentiel de l'activité ferroviaire en ASS francophone sera opéré par des entreprises concessionnaires privées¹.

5.2 Mesures de réorganisation des services de l'Etat

Ces mesures de réforme visent à dynamiser et à renforcer les capacités de gestion et de régulation des institutions et services de l'Etat (secteur des transports et des travaux publics). Il s'agit de donner aux services de l'Etat, les moyens de la politique voulue : définition des attributions, organisation et adaptation du cadre législatif et réglementaire au contexte de la libéralisation. Les principales mesures de réforme ont été la création des fonds d'entretien routier, la privatisation de l'entretien routier et la réorganisation de l'administration du secteur des transports (cf. Tableau 5.2).

5.2.1 Création des fonds d'entretien routier

Les investissements importants réalisés dans les infrastructures routières doivent être accompagnés de mesures pérennes permettant de sécuriser l'entretien des réseaux routiers. Pour assurer le financement de l'entretien du réseau routier, la création d'un fonds routier « indépendant » (hors de la gestion directe de l'Etat) est une condition de base de la Banque Mondiale et des bailleurs de fonds dans les PST.

Le rôle des fonds d'entretien routier est envisagé comme une structure de financement de l'entretien routier. Le schéma de la répartition des rôles entre l'administration (services de l'Etat), le fonds routier et les petites et moyennes entreprises privées locales est le suivant : le fonds routier est le principal bailleur de fonds pour les travaux d'entretien ; l'administration est l'agence d'exécution responsable de la programmation, de la gestion des contrats d'entretien et de la bonne exécution des travaux routiers ; aux entreprises privées locales sont confiés les travaux d'entretien routier. La création des fonds routiers du Bénin en 1996, du Togo en 1997, du Cameroun en 1998, traduisent cette nouvelle tendance lourde (Cf. Tableau N° 5.2).

¹ Pour approfondir les modalités de concession de l'exploitation ferroviaire en Afrique, le lecteur pourrait se reporter à la Communication présentée par M. Karim-Jacques Budin à SITRASS 5 « La mise en concession des réseaux ferroviaires en Afrique Sub-Saharienne ».

Tableau 5.2 : Principales réformes des services de l'administration

Pays	Privatisation	Réorganisation /Restructuration	Création ou autres réformes
Burkina Faso	Entretien routier courant et une partie de l'entretien périodique		<ul style="list-style-type: none"> - Réflexions sur la mise en place du Comité des Transports Urbains de Ouagadougou (autorité organisatrice) - Création de la société location de matériel.
Sénégal	Entretien routier		<ul style="list-style-type: none"> - Réflexions sur la mise en place d'un Comité Consultatif et de Suivi du Fonds Routier (CCFR) - Mise en place du Cetud (Autorité Organisatrice) en 1997
RCA	Entretien routier (en cours)		
Cameroun	Entretien routier	<ul style="list-style-type: none"> - Secteur portuaire. - Conseil National des Chargeurs Camerounais - Ministère des Transports - Ministère des TP - Port de Douala 	Création du fonds routier en 1998
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Manutention des conteneurs et de la gestion des terres-pleins à conteneurs - Entretien routier 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil National des Chargeurs Béninois. - Fonds Routier - Direction du Matériel et des TP en une société de location (en cours) 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'une autorité portuaire - Création du fonds Routier en 1996 - Mise en place de support – formation des PME locales
Côte d'Ivoire	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien routier - Exploitation des portiques à conteneurs (en cours) 	Cadre organique de la DRV, organisme central en charge de l'entretien routier	<ul style="list-style-type: none"> - Réflexions sur la mise en place de l'Agence des Transports Urbains (Agetu). - Création des sociétés location de matériel.
Niger	Entretien routier (en cours)	<ul style="list-style-type: none"> - Direction des TP - Restructuration du LNTP - Restructuration du Conseil Nigérien des Utilisateurs de Transport (CNUT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Création du fonds routier (en cours) - Création de la société de location. (en cours)
Togo	Entretien routier	Direction Générale des Travaux Publics (DGTP).	Création du fonds routier en 1997
Tchad	Entretien routier Laboratoire du bâtiment et des Travaux Publics	Ministère des TP et des Transports, Création du Bureau National de Fret	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un compte autonome d'entretien routier (CAER), 1993 - Création de la Société Nationale d'Entretien Routier (SNER) en 1994

5.2.2 Privatisation de l'entretien routier

La privatisation de l'entretien routier constitue une condition de base des bailleurs fonds dans le cadre des PST. Les Etats doivent se désengager de l'exécution de l'entretien routier en régie en faisant appel à des entreprises privées de travaux publics. Sur le Tableau 5.2, on observe que tous les pays ont procédé à la privatisation de l'entretien routier.

5.2.3 Mesures de réformes de l'administration

Les mesures de réforme de l'administration du secteur des transports visent à rendre les institutions et services de l'Etat plus efficaces et à limiter leurs interventions aux études, à la planification et programmation, à la normalisation, à l'animation et au contrôle de l'exécution des travaux. Il s'agit de développer aussi des institutions et des services publics en cohérence avec les objectifs des PST.

Comme le montre le Tableau 5.2, des ministères de transport et des travaux publics ont été restructurés, des directions de transport et des travaux publics ont été réorganisées, des directions de matériel des travaux publics ont été privatisées et transformées en sociétés de location, des conseils de chargeurs ont été restructurés ou en voie de l'être.

Un autre aspect des réformes institutionnelles a porté sur la création d'Autorités Organisatrices des transports sur des agglomérations urbaines (Burkina, Dakar et Abidjan).

5.2.4 Adaptation du cadre institutionnel réglementaire

Les mesures de réforme ici visent à actualiser ou à mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire performant et en cohérence avec l'objectif de libéralisation du secteur des transports (intensification de la concurrence, la liberté d'accès à la profession, la vérité des prix, accroître la fluidité du marché, etc.).

6. LES CONDITIONS D'UN BON FONCTIONNEMENT DES FONDS ROUTIERS

Les routes africaines sont mal entretenues du fait de l'insuffisance de l'entretien curatif et du retard cumulé de l'entretien préventif. Les dépenses consacrées par les pays à l'entretien routier demeurent nettement insuffisantes. L'étude des fonds routiers africains, effectuée par la Banque mondiale en 1995² avait mis en évidence une faible capacité de mobilisation des ressources intérieures ainsi que plusieurs problèmes de fonctionnement.

Face à leur faible capacité de mobilisation de ressources, les pays africains se trouvent dans l'incapacité de financer la totalité de l'entretien régulier de leur réseau routier. De ce fait, dans le cadre des PST, les pays africains sont contraints de définir un réseau prioritaire sur lequel ils s'engagent à concentrer leurs efforts pour le maintenir en bon état. Le Tableau N°6.1 consigne la part du réseau prioritaire ou principal dans la longueur totale du réseau des pays de l'échantillon. On observe que le réseau

² Anne de Richecour (1995) « African Roads Funds : Lessons from experience », Document SSATP N°16, Banque Mondiale.

prioritaire représente entre 16 % (cas du Tchad) et 66 % (cas du Gabon) des réseaux routiers. Les densités routières demeurent globalement très faibles.

Pour assurer un entretien efficace du réseau routier prioritaire, la création d'un fonds routier est une condition de base des bailleurs de fonds dans le cadre des PST. Il s'agit de mettre en place un fonds routier doté d'un compte bancaire commercial alimenté par les ressources financières provenant des redevances d'usage routier et placé sous la gestion d'une structure juridique autonome. Les fonds routiers doivent remplir les trois conditions suivantes :

- i) des fonds suffisants pour l'entretien routier (entretien courant et périodique) ;
- ii) une mise à disposition des ces fonds d'une façon stable et régulière ;
- iii) et une gestion efficace et transparente de ces fonds pour en assurer une utilisation exclusive à l'entretien routier.

6.1 Statut et système de gestion des fonds d'entretien routier

En matière de statut et de système de gestion, les fonds routiers des pays de l'échantillon peuvent être regroupés en deux catégories.

La première catégorie comprend les fonds routiers placés sous la gestion directe de l'Etat (administration routière). C'est le cas du Tchad où la Caisse Autonome d'Entretien Routier (CAER) est gérée par un comptable placé sous l'autorité directe du Directeur Général des Travaux Publics. Le Directeur des routes est l'ordonnateur des dépenses du CAER. C'est aussi le cas de la RCA et du Sénégal. Les fonds routiers appartenant à cette catégorie sont en cours de restructuration.

Tableau 6.1 Importance du réseau prioritaire

	Population (en millions)	Superficie (1 000 km ²)	Longue du réseau routier		Pourcentage réseau prioritaire par rapport au total réseau routier
			Total réseau (en km)	Réseau prioritaire (en km)	
Bénin	6,20	115,8	15 682,0	3 425,0	21,8
Burkina Faso	11,80	274,0	13 538,0	8 739,0	64,6
Cameroun	14,20	475,4	48 000,0	24 000,0	50,0
Côte d'Ivoire	16,40	318,0	48 443,0	14 976,0	30,9
Gabon	1,14	267,7	7 976,0	5 300,0	66,4
Madagascar	14,00	586,0	25 000,0	13 000,0	52,0
Niger	10,60	1 267,0	13 890,0	7 656,0	55,1
RCA	3,40	623,0	24 307,0	9 000,0	37,0
Sénégal	9,40	193,0	15 459,0	10 277,0	66,5
Tchad	7,10	1 284,0	28 717,0	4 800,0	16,7
Togo	4,6	56,785	5 747,0	2 293,0	39,9

Sources : Exploitation des grilles et des communications présentées à SITRASS5 ; Ian Heggie (1995) "Management and Financing of Roads – An Agenda for Reform" The World Bank, Washington, D.C.

La deuxième catégorie des fonds routiers sont ceux qui sont placés sous la gestion d'entités administratives autonomes (avec statut d'établissement public). C'est le cas des fonds routiers créés dans le cadre des PST récents. Le fonds routier du Bénin, créé en 1996, est géré par un Comité de Gestion composé de représentants de l'Administration et des usagers des transports. Le fonds d'entretien routier du Togo, créé en 1997, est administré par un Conseil des Routes composé de représentants de l'Etat, des opérateurs économiques et des usagers des transports.

6.2 Financement et utilisation des fonds

6.2.1 Ressources des fonds routiers

En ASS, les ressources des fonds routiers proviennent des redevances d'usage routier perçues sur les usagers. Avec 90 % du total des recettes, la redevance d'usage prélevée sur le prix de vente de l'essence et du gazole constitue la principale ressource des fonds routiers africains. Les redevances sur la charge à l'essieu, les péages (routiers, bacs, etc.), les droits de pesage, etc. sont utilisés de façon complémentaire à la redevance sur les carburants. Les fonds routiers sont alimentés aussi par le budget général de l'Etat, mais ces transferts budgétaires sont erratiques. Les redevances d'usage de la route constituent donc les seules ressources régulières et stables du fonds routier.

6.2.2 Utilisation des fonds

Pour que les usagers ressentent les résultats des efforts financiers qui leur sont demandés, il faut que les routes soient correctement entretenues. Les fonds mobilisés à partir des redevances d'usage routier sont destinés, en principe, au financement de l'entretien routier (courant et périodique).

6.3 Efficacité des fonds routiers

Les fonds routiers sont efficaces s'ils assurent un entretien régulier du réseau routier. L'efficacité des fonds routiers actuels dépend fortement de leur statut et du système de gestion mis en place.

On observe que les fonds routiers placés sous la gestion directe de l'Etat (administration routière) ne fonctionnent pas bien. Au Sénégal, le niveau des ressources du fond est suffisant (plus que les besoins réels d'entretien) pour assurer l'entretien du réseau routier. Les dotations en ressources du fonds routier sont en effet passées de 4,5 à 15 milliards de F CFA entre 1993 et 1999. C'est donc un fonds relativement riche. Le niveau d'entretien du réseau routier est resté néanmoins insuffisant. Au Sénégal, le problème de l'entretien routier réside donc dans la gestion efficace et transparente des ressources du fonds routier pour une utilisation exclusive à l'entretien routier. Il y a des pays comme le Niger dont le fonds routier manque des ressources. Les ressources du fonds routier du Niger, qui s'élèvent à 3,1 milliards de F CFA en 1997, sont insuffisantes pour entretenir le réseau prioritaire dont le coût d'entretien est évalué à 4 milliards de F CFA. L'entretien routier, en RCA, est confronté à l'irrégularité des versements au fonds routier des redevances d'usage routier collectées par la Centrafricaine des Pétroles (PETROCA). Ce problème empêche l'exécution des programmes d'entretien routier.

En revanche, les fonds routiers créés et placés sous la gestion d'entités administratives autonomes (avec statut d'établissement public) fonctionnent convenablement. Au Cameroun, le bon fonctionnement du fonds routier a redonné confiance aux petites et moyennes entreprises (PME) locales qui ont oublié les impayés et les retards de paiement d'avant la restructuration. La création du fonds routier au Bénin a permis d'améliorer les capacités de mobilisation des ressources destinées à l'entretien routier. Alors que le fonds routier béninois ne disposait que de 1,1 milliard de F CFA de ressources par an entre 1989 et 1994 (avant la restructuration), ses ressources ont atteint 3,4 milliards de F CFA en 1998 (après la restructuration).

7. PRINCIPAUX EFFETS DES PREMIERES EXPERIENCES DE LIBERALISATION

Sur la base de l'exploitation des données existantes, il est possible de tenter les rapprochements suivants entre les premières expériences de libéralisation et leurs principaux effets.

La libéralisation de l'entretien routier et la création des fonds d'entretien routier ont eu pour principaux effets :

- *l'émergence des petites et moyennes entreprises (PME) privées locales et la création d'emplois en régions rurales.* Les travaux d'entretien sont actuellement exécutés presque dans tous les pays par des entreprises locales de travaux publics. La privatisation de l'entretien routier, donc le passage du « tout régie » au « tout privé », dans certains pays comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire, semble avoir été réalisée de façon rapide et brutale. Les capacités réelles des entreprises locales sont apparues très limitées (insuffisance de moyens, manque de formation aux normes techniques, etc.) pour exécuter efficacement l'entretien routier. Au Bénin, l'ouverture du marché de l'entretien routier aux PME a permis d'apprécier les capacités réelles des PME en matière d'exécution des travaux de l'entretien routier et de mieux appréhender les problèmes auxquels elles sont confrontées. Dans ce pays, il a été procédé à la mise en place de support – formation des entreprises locales ;
- *l'émergence des bureaux d'études locaux* pour assurer les prestations de contrôle et de surveillance des travaux routiers exécutés par les PME locales ;
- *et l'amélioration de la collecte des ressources* destinées effectivement à l'entretien routier comme cela a pu être constaté au Bénin.

La privatisation et la liquidation des entreprises publiques ou semi-publiques ont certainement entraîné des réductions d'effectif. Il n'y a pas d'information solide permettant d'apprécier l'efficacité opérationnelle ou la viabilité financière des entreprises de transport privatisées ou liquidées.

En ce qui concerne les mises en concession de l'exploitation ferroviaire, les effets observés ne concernent que le cas de SITARAIL. La mise en concession de l'exploitation de la ligne Abidjan- Ouagadougou par SITARAIL en 1995 a entraîné une réduction d'effectif de moitié. Mais l'exploitation privée de cette ligne s'est traduite aussi par un fort accroissement du trafic de marchandises (hydrocarbure, ciment clinker, manganèse, conteneur, etc.), qui a doublé entre 1995 et 1998, et par une amélioration significative des résultats financiers. La société SITARAIL contribue au budget de l'Etat

(impôts, taxes et contributions sociales, etc.) et réalise des investissements d'infrastructures importants.

La réorganisation des services de l'Etat a permis dans certains pays comme le Sénégal une nette amélioration des capacités de planification et de programmation de l'administration des transports ainsi qu'une meilleure utilisation des agents d'encadrement. Dans d'autres pays comme la Côte d'Ivoire, les structures de l'administration aussi bien au niveau central que décentralisé ne semblent pas encore suffisamment rompues à leurs nouvelles tâches notamment de préparation des dossiers, du respect des procédures et de contrôle d'exécution des travaux (maître d'œuvre).

Les effets des premières mesures de libéralisation auraient, semble-t-il, permis de réduire les coûts de transport (camionnage, passages portuaires, etc.) ; mais il n'y a aucun élément chiffré de validation.

8. CRITERES D'APPRECIATION DE L'EFFICACITE DES PST

Les objectifs des PST et leur contenu varient d'un pays à l'autre et dans un même pays d'un PST à l'autre. Des indicateurs de performance, généralement bien détaillés, sont définis dans le cadre de chaque PST par les bailleurs de fonds et les gouvernements africains. Il ressort de l'exploitation des réponses que le principal critère d'appréciation de l'efficacité des PST est que les indicateurs de performance du PST soient atteints. Au Bénin, à titre d'exemple, les critères d'appréciation du PST sont les indicateurs de performance indiqués dans le Manuel de Mise en Œuvre du projet. Ces indicateurs ont été arrêtés de commun accord avec les Bailleurs de Fonds. En voici quelques uns dans le cas du PST en cours au Bénin :

Bénin

Composante portuaire

Productivité de la manutention : tonnes de conteneurs/équipe/heure travaillée
Litiges / réclamations : nombre de litiges et délai de règlement des litiges.
Durée de stationnement des marchandises : durée moyenne de séjour des marchandises sur les terres-pleins et dans les magasins.
Taux d'occupation des quais : durée d'occupation des quais/durée totale.
Engagement du Port : durée d'attente des navires.
Taux d'endettement : dette à court et long terme/capitalisation totale.
Gestion des clients et rattachés : montant des comptes clients en nombre de jours de chiffre d'affaires.

Composante routière

- Entretien courant du réseau MTPT : montant minimum affecté à l'entretien courant.
- Performance de la collecte des ressources : montant minimum des recettes collectées directement par le Fonds Routier.
- Passation des contrats aux PME : durée maximum de la procédure d'adjudication, du lancement de l'Appel d'Offres à la signature du contrat.
- Etat du réseau : pourcentage du réseau avec indice de qualité inférieur à 3

Les autres critères d'appréciation de l'efficacité des PST sont utilisés en complément de ce critère principal. Il s'agit :

- de l'efficacité des structures résultant des réformes ;
- du pourcentage du réseau routier prioritaire entretenu ;
- du taux de consommation des crédits ;
- du niveau de mobilisation des fonds de contreparties ;
- de la réduction des coûts de transport ;
- de l'accroissement du trafic (route, voie ferrée, etc.) ;
- de la bonne maîtrise de la gestion de l'entretien routier.

Les indicateurs associés à ces critères d'appréciation de l'efficacité des PST ne sont pas définis.

9. GRANDS OBSTACLES A LA PREPARATION D'UN PST

Les grands obstacles à la préparation d'un PST ont été d'une part, des obstacles internes aux pays africains et, d'autre part, des obstacles dus aux divergences entre les bailleurs de fonds et les gouvernements africains.

9.1 Obstacles internes aux pays africains

Il ressort une absence de vision intégrée des transports de la part des autorités africaines ; ce qui entraîne des difficultés à cerner les véritables enjeux et priorités du secteur.

Les décideurs politiques et les fonctionnaires considèrent les PST comme imposés par les bailleurs de fonds. Il y a aussi une opposition naturelle des fonctionnaires à tout changement, notamment celui qui remet en cause les acquis. Il en résulte que les études pour les restructurations ne font souvent pas l'objet de toute l'attention requise et que les réformes sont des échecs.

Il y a un manque de coordination entre les administrations en charge des différents sous-secteurs des transports.

L'insuffisance de capacité d'expertise des administrations, notamment en matière de préparation de projets, est apparue également comme un obstacle à la préparation des PST.

Il y a en fin des difficultés de mobilisation des fonds de contrepartie, compte tenu du niveau extrêmement faible des ressources locales.

9.2 Obstacles dus aux divergences entre bailleurs de fonds et gouvernements africains

Les obstacles dus aux divergences entre bailleurs de fonds et gouvernements africains portent sur les éléments suivants :

1. les « conditionnalités » des réformes institutionnelles exigées par les bailleurs de fonds, avant l'obtention des prêts à l'ajustement des PST ;
2. la mise en avant du critère de taux de rentabilité interne ($TRI > 12\%$) par les bailleurs de fonds comme critère de sélection des projets ;

3. la sélection par les bailleurs de fonds des experts extérieurs avec une insuffisante connaissance des réalités locales africaines.

10. CONCLUSION

En ASS, les PST visent à abaisser les coûts de transport en améliorant les infrastructures et en libéralisant le secteur. C'est donc autour de ces deux aspects essentiels que se sont structurées les grandes tendances des résultats obtenus par les PST au cours des décennies 80 et 90.

En termes de crédits alloués, les « investissements » d'infrastructure ont constitué la composante principale des PST. Ces « investissements » ont été concentrés sur l'entretien et la réhabilitation des réseaux routiers, notamment des réseaux prioritaires. Dans les pays où existent une voie ferrée ou un port, la priorité d'investissement a été accordée aussi à l'entretien et à la réhabilitation des infrastructures ferroviaires et portuaires.

Les mesures de réforme de structure les plus significatives ont porté d'une part sur les restructurations des entreprises publiques et semi-publiques, et d'autre part sur la réorganisation des services de l'Etat. La privatisation et la liquidation des sociétés publiques de transport ainsi que la mise en concession de l'exploitation ferroviaire ont été les mesures de réforme les plus significatives.

La création des fonds d'entretien routier, la privatisation de l'entretien routier et la réorganisation des services et institutions de l'Etat furent les principales mesures de réforme de structure.

Sur la base de l'exploitation des réponses des responsables des PST, les réformes institutionnelles du secteur et les « investissements » d'infrastructure réalisés auraient entraîné un abaissement des coûts de transport ; mais ils n'avancent aucun élément chiffré de validation.

En n'élaborant les synthèses thématiques, l'impression générale est que les pays africains se trouvent encore dans la position de « *suiveurs* » plutôt que « *d'initiateurs* » dans l'élaboration et la mise en œuvre des PST. Or, les résultats les plus féconds des PST ne seront obtenus que lorsque les africains participeront activement à la conception des PST et à la recherche des solutions viables.

L'élaboration de ce document de synthèse thématique suggère également d'approfondir les processus des PST en Afrique. Les deux pistes de réflexion pourraient être les suivantes :

- 1) Approfondir la connaissance des PST, de façon comparative entre différents pays africains ;
- 2) Analyser les problématiques du rôle des PST dans le développement global du continent.

THEME 2

**LA REFORME DE L'ENTRETIEN ROUTIER : LES
ENTREPRISES ET LE FINANCEMENT**

LA PRIVATISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER AU BURKINA FASO

Désiré A. ZAGRE

Consultant

Ouagadougou – Burkina Faso

I. INTRODUCTION

Situé au cœur de l'Afrique Occidentale, le Burkina Faso fait partie des quinze pays enclavés d'Afrique. Sa population est de 10.316.600 habitants pour une superficie de 274.200 km². Les transports terrestre et maritime constituent un secteur stratégique pour son développement. Les échanges avec l'extérieur étant assurés à 90 % par des pays voisins.

Conscient de cette importance du secteur, le Gouvernement avec l'appui de la Communauté Internationale des bailleurs de fonds a adopté en 1992 un Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PASECT) incluant les trois modes de transports utilisés au Burkina Faso (Routes, Chemin de fer, Aviation Civile) et couvrant un volume financier initial actualisé d'environ 200 milliards de francs CFA dont 72 % pour le volet " Routes ".

Dans le cadre de ce programme un plan d'action qui vise à identifier et programmer toutes les mesures à prendre en vue d'atteindre les objectifs que le Programme d'Ajustement Sectoriel s'est assignés dans le cadre spécifique de la politique d'entretien routier a été adopté par le Gouvernement. Les objectifs de ce programme dans la déclaration de politique générale du Secteur des Transports sont d'ordres financiers, techniques et institutionnels.

Pour la réalisation de ces objectifs le Gouvernement a pris des engagements d'ordre :

- financier : budget d'entretien courant plus élevé, répartition des ressources mettant l'accent sur l'entretien plutôt que la construction neuve "60% / 40%" taux de rentabilité minimum de 12 % pour tout investissement ;
- technique : 100 % des travaux d'entretien périodique et de réhabilitation à l'entreprise, rétrocession progressive des travaux d'entretien courant aux PME, favoriser l'émergence des PME ;
- institutionnel : réorganisation de la Direction Générale des Routes (DGR), création de la Société de Location de Matériels (SLM) en lieu et place du Service Matériels des Travaux Publics, et restructuration du Centre de Formation Professionnelle.

Toutes ces réformes ont été appuyées par un train de mesures d'accompagnement (allègement des procédures de passation des marchés d'entretien routier, mécanismes de décaissements rapides des fonds, procédures de liquidations et de paiements rapides des factures et décomptes).

La plupart des changements ont été opérés avec appréhension par l'Administration Burkinabè qui se réjouit aujourd'hui des résultats atteints, en particulier pour la création de la SLM, l'allégement des procédures et la mise en place des mécanismes rapides de décaissement et de paiement, enfin la suppression de la régie qui ont fait leur preuve d'efficacité.

II LE CADRE GENERAL DES REFORMES

La Direction Général des Routes a été restructurée pour l'adapter à sa nouvelle vocation en renforçant ses capacités de gestion du réseau, de planification et de programmation des travaux et d'administration et de supervision des contrats de travaux. Ses effectifs sont passés de 1 100 agents (y compris le personnel de la DMTP) à 430 agents après la restructuration.

Toutes ces réformes et mesures d'accompagnement ont contribué à faciliter l'atteinte des objectifs du programme.

Les réformes les plus importantes dans ce sens sont :

- la privatisation de l'exécution des travaux d'entretien routier ;
- la création de la Société de Location de Matériels ;
- la mise en place de l'Audit Technique et Financier Externe.

III LA PRIVATISATION DE L'EXECUTION DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ROUTIER

La privatisation concernait initialement :

- 100 % des travaux d'entretien périodique et de réhabilitation ;
- 80 à 90 % des travaux d'entretien courant des routes en terre (RT) et routes bitumées (RB).

Avant la réforme, 100 % des travaux d'entretien périodique et d'entretien courant étaient réalisés en régie par les brigades de la Direction Générale des Routes.

Les difficultés rencontrées avant la réforme se situaient à plusieurs niveaux (insuffisance et irrégularité des crédits alloués, faible taux de disponibilité du matériel 300 à 500 heures maximum par an et par engin, fréquentes réquisition du matériel par les Autorités Administratives et Politiques).

Aujourd'hui grâce aux réformes, ces difficultés n'existent plus. En effet la création de la SLM qui fonctionnent selon les règles de gestion commerciale, le recours aux PME par l'exécution des travaux et la mise en place des procédures de décaissements rapides des fonds ont contribué à enrayer ces difficultés. L'exécution des travaux d'entretien courant est réalisée sur la base d'une programmation annuelle arrêtée le 31 octobre de chaque année pour l'année suivante, selon les étapes ci-après :

- préparation des dossiers d'appel d'offres selon le Manuel de Procédure de passation des marchés ;
- lancement et attribution des contrats aux PME ;
- exécution des travaux par les PME attributaires ;

- contrôle par la Direction de la Gestion des Contrats ou la Direction Régionale selon le Manuel de Procédure de contrôle ;
- établissement des décomptes mensuels et paiement dans les délais prescrits (<30 j).

100 % des travaux sont actuellement réalisés à l'entreprise.

La privatisation de l'exécution des travaux d'entretien routier présente de nombreux avantages :

- on ne paie que les travaux réalisés,
- il n'y a plus de réquisition de matériels,
- le programme est réellement exécuté,
- la SLM n'a pas de problème d'approvisionnement et le matériel est disponible pour les PME (taux de disponibilité moyen 600 h/an).

Difficultés en perspectives

- Budget d'entretien courant trop élevé au regard du budget de l'Etat et des besoins des autres secteurs.
- Incertitude de la pérennité de ce budget en raison de sa forte dépendance du Trésor Public et de la volonté des hommes politiques.

IV CREATION DE LA SOCIETE DE LOCATION DE MATERIELS

La Société de Location de Matériels a été créée le 15 janvier 1993 lors de l'Assemblée Générale Constitutive qui s'est tenue le même jour.

C'est une société anonyme au capital de 817.800.000 F CFA composée de 81.780 actions de 10.000 F CFA chacune.

Le capital est réparti entre l'Etat Burkinabè qui détient 81.700 actions d'une valeur de 817.000.000 F CFA et huit (08) actionnaires privés qui détiennent 80 actions d'une valeur de 800.000 F CFA.

Le siège social de la SLM est fixé à Ouagadougou sur un terrain de 14.000 m² acquis en pleine propriété par la société au cours de son activité.

La société a pour objet :

- la location de matériels des travaux publics dont elle est propriétaire ou pour le compte de tiers.
- le garage et la commercialisation de matériels de travaux publics.
- l'entretien et la réparation de matériels TP.
- la vente de pièces de rechange.

La SLM emploie 117 agents permanents et une vingtaine d'occasionnels pendant les périodes de fortes activités.

Le parc est composé de 135 engins lourds de 61 véhicules légers et matériels de chantiers.

L'activité de la SLM de 1993 à 1998 peut être résumée suivant le tableau ci-dessous :

DESIGNATIONS	MONTANTS (F CFA)
CHIFFRES D'AFFAIRES CUMULES	4.503.000.000
RESULTATS BENEFICAIRES	283.000.000
DIVIDENDES PAYES A L'ETAT	95.000.000
REMUNERATION DU PERSONNEL	446.000.000
IMPOTS BIC	182.000.000
AUTRES CHARGES FISCALES DIRECTES	143.000.000
TVA COLLECTEE	514.000.000
TVA DEDUCTIBLE	275.000.000
TVA PAYEE	238.000.000
PRODUITS DES VENTES AUX ENCHERES DU COCON	738.000.000

Suivant la loi N°36/94/ADP/ du 01/07/94, la SLM a été inscrite sur la liste des sociétés à privatiser. Le schéma de privatisation retenu par les autorités après l'étude d'avril 1998 du Cabinet Coopers et Lybrand est le suivant :

- Cession de 77 % du capital à un actionnaire de référence.
- Cession de 15 % du capital aux PME du secteur de l'entretien routier
- Cession de 3 % du capital au personnel de la SLM.
- L'Etat conserve 5 % du capital

L'appel d'offre lancé pour la reprise des 77 % du capital et dépouillé en août 1999 a donné les résultats suivants :

- Offre N°1	=	1.450.000.000 F CFA
- Offre N°2	=	1.084.019.200 F CFA

Les négociations sont en cours en vue de la signature de ladite convention de cession. Cette privatisation offre à l'Etat une plus-value substantielle de cession et à la SLM une certaine assurance quant au renouvellement de son parc dans la mesure où le repreneur propose un programme d'investissement de 3 milliards de francs CFA sur trois (03) ans.

V LA PROMOTION DES PME DU SECTEUR DES TRAVAUX PUBLICS

La privatisation de l'entretien routier et la création de la SLM ont favorisé l'émergence des PME dans le secteur des Travaux Publics.

Dès le lancement du Programme en 1992, une campagne de sensibilisation a été menée à travers le Burkina Faso invitant les opérateurs économiques à créer des PME d'entretien routier. Sept (07) catégories d'entreprises leur étaient proposées suivant un arrêté portant fixation des conditions de participation à l'exécution des travaux d'entretien routier du (FASECT) :

♦ CATEGORIE A

Dans cette catégorie se trouvent les travaux d'entretien courant manuel des routes en terre et comprenant les tâches suivantes :

- débroussaillage manuel

- curage manuel des fossés
- curage manuel des ouvrages
- entretien et réparation des ouvrages d'art
- travaux divers (point à temps, signalisation, etc.).

♦ CATEGORIE B1

Dans cette catégorie se trouvent les travaux d'entretien courant mécanisé des routes en terre utilisant des engins lourds, hormis ceux qui nécessitent du gerbage, du transport et du compactage mécanique :

- tôle (lutte anti tôle)
- curage mécanique des fossés
- reprofilage léger.

♦ CATEGORIE B2

Il s'agit là des travaux d'entretien courant mécanisé des routes en terre utilisant des engins lourds :

- reprofilage lourd avec rechargement
- rechargement et réhabilitation
- terrassement de toutes natures.

♦ CATEGORIE C

Cette catégorie comprend les travaux d'entretien des routes en terre avec haute intensité de main d'œuvre (méthode HIMO) :

- réhabilitation et construction de routes en terre
- construction d'ouvrages de drainage et d'ouvrages d'art.

♦ CATEGORIE D

Dans cette catégorie se trouvent les travaux en béton pour la construction d'ouvrage de drainage et d'ouvrages d'art.

♦ CATEGORIE E

La catégorie E comprend les travaux d'entretien courant des routes bitumées.

♦ CATEGORIE F

Cette catégorie comprend :

- les travaux d'études des dossiers d'appel d'offres et d'exécution pour le rechargement des routes de la construction d'ouvrages d'art complémentaires.
- le contrôle des travaux exécutés par les entreprises.

A ce jour 988 entreprises ont obtenu leurs agréments pour les travaux d'entretien courant. Une même entreprise peut demander des agréments dans plusieurs catégories en fonction des moyens matériels et humains dont elle dispose.

Le récapitulatif de la classification est le suivant :

CATEGORIES	NOMBRE D'ENTREPRISES
A	516
B1	361
B2	79
C	-
D	306
E	14
F	24

Les appels d'offres étaient lancés au départ par tronçon routier. Cette démarche qui avait l'avantage de tester les entreprises présentait l'inconvénient d'émettre le volume d'affaires par adjudicataire. Les entreprises ayant acquis au fil du temps une certaine expérience et un savoir-faire en matière d'entretien routier, l'Administration est passée à des appels d'offres trimestriels puis annuels par catégorie.

Cette option qui est mise en œuvre offre de meilleures perspectives aux entreprises.

A défaut d'une enquête exhaustive, nous proposons les statistiques relatives à quelques PME créées à la faveur de la privatisation de l'entretien routier.

ENTREPRISES	CHIFFRE D'AFFAIRES TP(F CFA) 1993 à 1998	PARC D'ENGINS ET DE CAMIONS
ENTREPRISE DE L'AVENIR	1.163.000.000	16
ETS OUEDRAOGO BOUREIMA	236.000.000	23
ETAS	960.000.000	33
SATP	1.048.000.000	24
COGEC	511.000.000	12
EBCPC	154.000.000	12
ENTREPRISE NIKIEMA PASCAL	793.000.000	40
EBTP	681.000.000	30

VI AUDITS EXTRIEURS TECHNIQUES ET FINANCIERS

Conformément à l'Accord de Crédit passé entre le Burkina et l'Association Internationale pour le Développement (AID), tous les comptes du projet y inclus ceux du budget de l'entretien courant doivent être arrêtés chaque année au 30 juin et au 31 décembre. Pour contribuer à la bonne exécution du programme, on a mis en place un audit financier qui revêt la forme classique, et on a renforcé la vérification des résultats sur le terrain en y attachant un audit technique permanent qui est exécuté par un ingénieur routier local embauché et supervisé par un expert international qui effectue deux visites annuelles de contrôle.

L'Audit Financier procède à tous les tests et contrôles jugés nécessaires par l'Auditeur pour formuler son opinion professionnelle sur les rapports financiers du projet. Ainsi les vérifications suivantes sont faites, utilisation des fonds conformément aux accords de crédit et aux seules fins du projet, acquisition des fournitures et services selon les procédures de l'Accord de Crédit, la sincérité et la fidélité de la situation financière des crédits au 31 décembre de chaque année, le respect des autres conditions de l'Accord de

Crédit (paiement des factures dans les délais prescrits, niveau satisfaisant des dépenses d'entretien courant de l'exercice).

L'Audit Technique procède à toutes les vérifications par sondage et par visites et contrôles sur le terrain, par examen des attachements, ordres de service, résultats d'essais de contrôle et autres documents pertinents et tous autres tests et contrôles jugés nécessaires par l'Auditeur pour formuler son opinion professionnelle sur la qualité et la quantité des travaux. Les vérifications portent sur la préparation des marchés selon les normes ; fidélité des descriptifs et quantitatifs des travaux par rapport aux réalités du terrain, attribution des marchés selon les textes en vigueur, respect des procédures de déroulement des travaux, de contrôle de qualité et de quantité ; tenue des journaux de chantier, cahier d'attachement selon les normes de la profession ; gestion du programme d'entretien permettant de vérifier en tous temps toutes les étapes entre la préparation des dossiers, la réception et le paiement des travaux. Des rapports mensuels sont établis et joints aux rapports semestriels de la partie financière de l'Audit.

Avant la réforme, il n'existait aucun contrôle externe et l'utilisation des ressources aux seules fins prescrites et selon les normes de la profession n'était pas garantie, les résultats sur le terrain n'étaient pas satisfaisants au regard des moyens mis en œuvre, car la notion d'obligation de résultat n'existait pas ou était mal comprise. De nos jours, on ne paie que des travaux exécutés et réceptionnés, ce qui écarte tous les risques de mauvaise utilisation des ressources.

Les avantages de l'Audit sont indéniables pour l'atteinte des objectifs du programme, car outre l'opinion professionnelle qu'il formule, il fait des recommandations qui permettent des progrès considérables tant du point de vue qualité des travaux que du point de vue gestion des ressources.

VII CONCLUSION

L'évaluation à mi-parcours du programme en décembre 1995 a confirmé le bon déroulement du programme surtout au niveau des engagements pris par le Burkina Faso dans le cadre de la politique d'entretien routier. Il a été néanmoins déploré le retard dans la mise en œuvre du programme d'entretien périodique et de réhabilitation des routes en terre financé par la communauté des bailleurs de fonds. Pour tenir compte de ces retards indépendants de la volonté du Burkina Faso, la communauté des bailleurs de fonds a accepté de reporter la date de fin du projet initialement prévue pour le 31 décembre 1996 au 31 décembre 1998.

Les enseignements à tirer pour le prochain programme sont de plusieurs ordres :

1) Contribution des bailleurs de fonds

- Veiller à établir un programme unique financé par l'ensemble des bailleurs de fonds en évitant que chaque bailleur choisisse les routes à financer.
- Etudier les possibilités de réduire les délais observés pour la mise en œuvre des projets sur financements externes.
- Revoir les circuits d'approbation des différents documents et des avis de non-objection.

2) Priorité à la formation

Mettre l'accent sur la formation des ressources humaines tant au sein de l'Administration qu'au niveau des PME.

PRIVATISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER EN CÔTE D'IVOIRE : LE PROJET ET SES PREMIERS RESULTATS

Bi Nagoné ZORO

*Assistant du Coordonnateur national du CI-PAST
Abidjan – Côte d'Ivoire*

1 **CONTEXTE DE LA PRIVATISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER**

Dès son accession à l'indépendance, la Côte d'Ivoire s'est constituée un important capital d'infrastructures routières qu'elle s'est évertuée à renforcer et à entretenir jusqu'au début des années 1980. Toutefois, les activités d'entretien se sont ralenties avec le début de la crise économique et financière qui a frappé le pays au cours des années 1980.

De 1986 à 1988, la mise en œuvre du Prêt Sectoriel Routier 2 (PSR2), qui a bénéficié du concours financier de la Banque Mondiale, a permis de redynamiser les activités d'entretien routier et de contribuer notablement à l'amélioration de l'état du réseau.

La période 1989 – 1991 a été marquée par une réduction notable du budget alloué à l'entretien routier qui est passé d'environ 14 milliards/an en moyenne (PSR2) à un peu moins de 9 milliards par an avec des rendements qui sont passés de 4.200 km/an de rechargement et 125.000 km de reprofilage au cours du PSR2 à seulement 500 km/an et 47.000 km/an respectivement.

La dégradation du réseau s'est accentuée sur la période 1990-1994 suite à la baisse constante, de près de 30 %, des budgets alloués à l'entretien routier.

Parallèlement, l'environnement institutionnel et les structures administratives chargées de la gestion du secteur des transports étaient progressivement dépassés face notamment à l'accroissement du trafic, en même temps que la sécurité routière se dégradait.

Ainsi, la Côte d'Ivoire enregistrait au cours des années 1990 un secteur des transports dynamique, mais handicapé par un entretien routier insuffisant et un environnement institutionnel pénalisant caractérisé notamment par l'existence d'innombrables barrages routiers informels et de formalités administratives nombreuses.

C'est dans ce contexte de crise profonde marqué par une performance insuffisante du secteur, qu'à la faveur de la dévaluation du FCFA intervenue en janvier 1994 qui a stimulé l'économie ivoirienne, que le Gouvernement ivoirien a décidé de mettre en place un Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (CI-PAST), avec le concours financier des bailleurs de fonds, notamment l'IDA, l'AFD et la KFW, en cohérence avec sa nouvelle politique économique fondée désormais sur :

- Le recentrage de l'intervention de l'Etat sur les activités de régulation, d'assainissement et de sécurisation de l'environnement économique, et sur les activités à caractère social ;

- une plus grande ouverture au secteur privé, en ce qui concerne les activités concurrentielles.

Au centre de cette nouvelle politique, se trouve la nouvelle stratégie de l'entretien routier basée sur la privatisation totale des travaux.

2 FONDEMENTS DE LA NOUVELLE POLITIQUE DES TRANSPORTS

Cette nouvelle politique s'appuie sur les principes majeurs suivants :

- mettre à jour l'ensemble des textes du secteur pour les adapter aux réalités socio-économiques du pays ;
- assurer aux investissements de l'Etat une efficacité maximale ;
- donner la priorité à la réhabilitation et à l'entretien des infrastructures existantes.

3 LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT ET D'AJUSTEMENT DU SECTEUR DES TRANSPORT (CI-PAST)

3.1 Ses objectifs spécifiques

a) Sous secteur routes

Il s'agit notamment de : i) parvenir à un niveau suffisant d'entretien routier permettant de pratiquer les routes en toutes saisons ; et de ii) favoriser l'émergence de PME nationales performantes d'entretien routier.

b) Sous secteur des transports routiers

Les actions identifiées visent à :

- i) accroître la productivité du secteur ;
- ii) assurer la fluidité du trafic ;
- iii) améliorer la sécurité routière ;
- iv) rendre plus professionnels les transporteurs routiers ;
- v) moderniser l'administration du secteur des transports ;
- vi) assainir l'environnement institutionnel et réglementaire des transports routiers.

c) Sous secteur des transports urbains

Le Programme vise à : i) mettre en place un système de transport en commun performant accessible notamment aux populations les plus défavorisées ; ii) réduire les participations directes de l'Etat au financement des transports urbains ; iii) réduire les coûts et corrélativement les tarifs de transport urbain ; et iv) assurer une meilleure régulation et une meilleure coordination des transports urbains.

d) Sous secteur portuaire

Il s'agit de :

- i) poursuivre les réformes engagées dans le cadre du PAS secteur privé mis en œuvre avec le concours financier de l'IDA, en vue d'accroître la compétitivité du corridor ivoirien ;
- ii) améliorer et accroître la capacité d'accueil des ports ivoiriens.

3.2 Ses composantes et leur contenu

Pour atteindre les objectifs ci-dessus cités, des actions spécifiques ont été identifiées par composante du programme. Ce sont notamment :

a) Composante entretien routier

Il a été adopté une nouvelle stratégie de l'entretien routier en vue d'en accroître l'efficacité interne et externe. Cette stratégie consiste notamment en :

- i) la cession au secteur privé de l'ensemble du matériel public d'entretien routier ;
- ii) l'exécution de la totalité des travaux d'entretien routier par le secteur privé ;
- iii) la redéfinition des missions assignées à la Direction des Routes et Voiries (DRV) et de ses régies, qui seront désormais chargées de la programmation, de la préparation et de la passation des marchés de travaux d'entretien, du contrôle et du suivi de leur exécution.

b) Composante transports routiers

Les actions notables de cette composante sont :

- i) la révision des textes réglementant le secteur de transports routiers ;
- ii) la suppression des barrages routiers abusifs et la mise en place, à terme, de 24 postes de contrôle frontaliers et de 10 ceintures de sécurité autour des grandes villes ;
- iii) la libéralisation de la distribution des lettres de voiture.

c) Composante transport urbain

Les actions majeures prévues dans le cadre de cette composante sont les suivantes :

- i) la mise en place d'une autorité chargée de réguler et de coordonner les transports urbains ;
- ii) l'ouverture d'une partie du réseau concédé à la SOTRA à des opérateurs privés, ce qui est désormais chose faite avec la signature le 18 Septembre 1998, de la Convention de Concession de transport publics entre l'Etat et la SOTU ;
- iii) l'ouverture du capital de la SOTRA au secteur privé ;
- iv) la mise en exploitation d'un système de transport en commun lourd de type train urbain à Abidjan.

d) Composante Sécurité routière

Les principales actions prévues sont : i) l'amélioration de la couverture du contrôle technique des véhicules ; ii) l'amélioration du niveau de formation des conducteurs et des moniteurs d'auto-écoles ; iii) la restructuration opérationnelle de l'Office de Sécurité Routière (OSER) ; et iv) la restructuration opérationnelle de la Direction des Transports Terrestres (DTT).

e) Composante portuaire

Les investissements identifiés sont :

- i) la modernisation du terminal fruitier du PAA ;
- iii) l'amélioration de la manutention du clinker au PAA ; iii) l'extension du PAA à Locodjoro ;
- iv) l'accroissement du nombre de portiques de deux à trois ou quatre au PAA ;
- v) l'acquisition d'un bateau pompe en vue de lutter contre la pollution marine et de renforcer la sécurité dans la zone pétrolière du PAA.

3.3 Coût et calendrier d'exécution du Programme

Le coût total du Programme est évalué à 519,2 milliards de F.CFA dont :

- 55 milliards d'appui budgétaire financés exclusivement par l'IDA ;
- 464,2 milliards affectés à l'investissement.

Il est conçu pour être exécuté sur une période de cinq (5) ans. Toutefois, compte tenu du coût élevé des investissements, le financement n'est bouclé que sur une période de 2 ans et demi à trois (3) ans.

Le financement identifié pour les investissements s'élève à 313,2 milliards qui se répartissent comme suit par bailleur de fonds :

- Bailleurs de fonds :
 - IDA : 55,0 milliards de F.CFA ;
 - AFD : 34,4 milliards ;
 - KFW : 9,3 milliards ;
- Gouvernement ivoirien : 214,5 milliards.

Le financement du solde, soit 151 milliards de F.CFA, est à rechercher. A cet effet, une table ronde des bailleurs de fonds est prévue en cours d'exécution en vue de mobiliser des ressources auprès de nos partenaires au développement, bilatéraux et multilatéraux, pour les volets dont le financement n'est pas bouclé.

L'accord de Crédits a été signé le 16 Septembre 1998 à Washington, après une longue période de préparation et de négociation avec les Bailleurs de fonds.

4 PREMIERS RESULTATS ET DIFFICULTES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

4.1 Au plan de la gestion et de l'exécution du Projet

a) Concernant la gestion du Projet par la DRV

Au nombre des difficultés rencontrées dans la gestion du Projet, il faut noter la lenteur observée dans la mise en œuvre du cadre organique issue de la réforme de la DRV, structure centrale en charge de la gestion de l'entretien routier. Cette lenteur est due essentiellement aux contraintes budgétaires de l'Etat qui ne permettent pas notamment l'embauche à la DRV et dans les structures administratives décentralisées de l'entretien routier, de personnels qualifiés en cohérence avec les besoins nécessaires évalués à

travers le nouvel organigramme de la DRV recommandé dans le nouveau cadre organique. Ces contraintes budgétaires de l'Etat n'ont pas permis également de doter dans les délais requis la DRV et les structures décentralisées en moyens matériels nécessaires à l'accomplissement à bonne fin de leurs missions.

Pour remédier momentanément à cette situation, la DRV a eu recours à des consultants indépendants pour la préparation des dossiers de passation des marchés. Dans le cadre du suivi de l'exécution du programme 1999, il est ainsi prévu de faire appel à des Cabinets spécialisés pour assister la DRV à assurer la maîtrise d'œuvre.

b) Concernant l'exécution des travaux par les PME

Les premiers résultats enregistrés sur le terrain montrent qu'à certaines exceptions près, la qualité des travaux exécutés ne correspond pas toujours à celle attendue. Par ailleurs, beaucoup de PME n'ont pas respecté les délais contractuels ce qui a conduit dans certains cas à retirer le marché aux entreprises défaillantes pour le faire achever par d'autres. Les principales causes avérées sont :

- i) l'insuffisance de la capacité en personnel qualifié et en matériel approprié ;
- ii) le peu de professionnalisme de ces PME ;
- iii) leur faible surface financière ;
- iv) une relative déficience humaine, professionnelle et opérationnelle des structures administratives décentralisées assurant la maîtrise d'œuvre des travaux.

4.3 Au plan du financement de l'entretien routier

Dans le cadre du Programme, il n'a pas été mis en place un mécanisme de financement autonome durable de type Fond Routier en vue d'éviter la fragilité ou l'irrégularité du financement. Toutefois, L'Etat s'est engagé, pour la part des financements qui lui incombe, à budgétiser annuellement les ressources nécessaires à l'exécution des travaux conclus dans l'Accord de Crédit signé avec ses Partenaires financiers.

4.4 Au plan de la participation des usagers à la gestion de la route

Les réformes en cours ne prévoient pas un cadre formel de concertation associant pleinement la participation de l'ensemble des usagers et/ou acteurs à la gestion de la route. Toutefois, dans la pratique, les populations et les collectivités territoriales au niveau local participent aux travaux de délibération en vue de la sélection des itinéraires prioritaires devant faire partie du programme des travaux.

4.5 Au plan de la mise en œuvre des réformes

Ce volet accuse un retard important par rapport au calendrier prévisionnel, quand bien même le respect de ce calendrier conditionne le décaissement des tranches de l'appui budgétaire du Programme. La principale raison est que les réformes sont difficiles à mettre en œuvre à cause des résistances notamment au plan humain, institutionnel, technique et financier.

Il est à noter aussi que certaines réformes mises en œuvre n'ont pu produire les effets attendus, du moins par rapport au calendrier prévisionnel. C'est le cas en particulier de la libéralisation de la distribution de la lettre de voiture pour laquelle l'on est passé d'un monopole d'Etat à pratiquement un monopole privé sans amélioration

significative de la qualité du service rendu aux transporteurs et chargeurs (ce n'est que récemment qu'un second opérateur a pu remplir les critères d'éligibilité pour obtenir un agrément et accéder au marché de la distribution). C'est aussi le cas de la libéralisation des transports urbains pour laquelle l'opérateur sélectionné suite à un appel d'offres international, n'a toujours pas démarré ses activités, alors qu'il s'était engagé dans la Convention signée avec l'Etat, à démarrer dans le courant du premier trimestre 1999. Il faut enfin mentionner la décision du Gouvernement concernant le démantèlement des barrages routiers informels et le renvoi aux frontières des 24 postes de contrôles routiers officiellement retenus, qui n'est toujours pas effective sur le terrain.

En ce qui concerne plus généralement l'entretien routier, le passage direct du « 100% des travaux exécutés en régie » à « 100% des travaux exécutés par le privé » se heurte à certaines difficultés qui sont entre autres : i) la difficile ou lente reconversion des agents de l'Administration pour accomplir les nouvelles missions ; ii) l'insuffisance des capacités techniques et opérationnelles des structures administratives en charge des dites missions ; iii) l'insuffisance en termes aussi bien quantitatif que qualitatif des PME locales et notamment leurs faibles capacités techniques, opérationnelles et financières pour accéder aux marchés des travaux et les exécuter en conformité avec le Cahier des Charges desdits marchés ; et iv) le manque de professionnalisme de la plupart des PME de travaux, non ou insuffisamment rompues aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

LA REFORME DE L'ENTRETIEN ROUTIER AU BENIN

Innocent MONTCHO

*Sous-Directeur de l'Entretien routier - MTPT
Cotonou - Bénin*

1. INTRODUCTION

Le réseau routier classé du Bénin totalise 3 425 km de routes dont 1 406 km sont revêtus et 2 019 km en terre. Il est composé des Routes Nationales (RN) numérotées de 1 à 10 et des Routes Nationales Inter-Etats (RNIE), numérotées de 1 à 7. Son entretien jusqu'en 1996 était presque entièrement assuré en régie.

A cela s'ajoutent un linéaire important de pistes (environ 12000 km recensés dont 3400 km environ bénéficient d'entretien), ainsi qu'un réseau dense de voies urbaines.

L'entretien du réseau mis en place souffrait essentiellement de l'insuffisance des ressources financières collectées par le Fonds Routier à cet effet. A ceci s'ajoutait la dispersion des ressources pour des actions non programmées.

Ces difficultés se sont traduites sur le terrain jusqu'en 1989 par un manque d'entretien préventif du réseau entraînant une rapide dégradation des chaussées, les interventions ne commençant qu'au stade où l'évolution des dégradations était devenue difficile à maîtriser.

Les difficultés de mobilisation et de mise en place des ressources extérieures ne permettaient pas non plus d'exécuter à temps l'entretien périodique. A cela s'ajoutaient la lenteur dans la passation des marchés de travaux et le retard dans leur exécution. Il s'en est suivi une situation déplorable du réseau qui heureusement s'est nettement améliorée depuis 1990 du fait des diverses réformes entreprises.

2. LA NOUVELLE APPROCHE

Un coup d'œil rétrospectif sur les différentes structures de l'entretien routier permet de faire le constat ci-après :

- ♦ La Direction du Fonds Routier était sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics et des Transports et finançait les programmes de travaux par phases (en moyenne deux phases par an) et sous forme de mise à disposition des consommables et des moyens financiers pour l'acquisition des matériaux.
- ♦ La Direction des Routes et Ouvrages d'Art à travers la Sous-Direction chargée de l'Entretien Routier se chargeait en plus de l'élaboration des programmes de travaux d'accord partie avec les Services Régionaux de l'Entretien Routier, du contrôle de ces travaux.
- ♦ La Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP) est née de ce qu'était autrefois le Service du Matériel des Travaux Publics (SMTP) dépendant de la Direction des Routes et Ouvrages d'Art. Ce service était chargé de mettre le

matériel à la disposition des Directions Provinciales ou Départementales des Travaux Publics et des Transports pour l'Entretien du réseau. La naissance de la Direction du Matériel des Travaux Publics a coïncidé avec celle des Services Régionaux de l'Entretien Routier (SRER) et de la Sous-Direction chargée de l'Entretien Routier (S-DER). Avant 1997, la DMTP mettait le matériel à la disposition des services régionaux et le paiement des frais de location des engins à la DMTP se faisait sur la base d'un pointage des heures moteurs élaboré par le représentant régional de la DMTP appelé "Chef Annexe" ou "Chef Parc", et certifié par le Chef du Service Régional de l'Entretien Routier. Les factures y afférentes certifiées par le Sous-Directeur chargé de l'Entretien Routier sont transmises à la Direction du Fonds Routier pour paiement.

La nouvelle approche en matière d'infrastructures routières est de donner priorité aux opérations de maintenance et d'entretien des infrastructures mises en place.

Dans le souci de la mise en place d'un réseau minimum de base permettant le développement harmonieux et équilibré de toutes les régions du Pays, de l'amélioration des accès aux villes et villages pour les échanges économiques et sociaux puis le renforcement de la desserte des pays de l'hinterland, le Bénin s'est doté d'une stratégie sectorielle des transports à laquelle des Bailleurs de Fonds ont apporté leur totale adhésion au cours de la consultation tenue à Cotonou les 14 et 15 Octobre 1993 et qui intègre cette nouvelle approche avec pour objectifs de :

- 1- relever le niveau actuel de la qualité du Service offert par le système de transport et l'adapter au moindre coût à la demande,
- 2- consolider l'avantage comparatif de la voie béninoise par une compétitivité plus accrue des différents acteurs de la chaîne de transport,
- 3- assurer la mobilité des personnes et des biens dans des conditions de sécurité satisfaisantes,
- 4- contribuer au désenclavement des régions et à la protection de leur environnement,
- 5- assurer une maintenance correcte du patrimoine par une participation des usagers aux charges d'entretien,
- 6- désenclaver les zones de productions agricoles.

Pour faire face à cette préoccupation majeure qui est d'assurer la maintenance du patrimoine routier existant, le Bénin a mis en place une politique générale à travers une réforme institutionnelle des structures qui interviennent dans le sous-secteur routier, conformément aux mesures préconisées par les accords signés avec les différents Bailleurs de Fonds dans le cadre du dernier Projet de réhabilitation des Infrastructures de Transports.

Ainsi, l'entretien du patrimoine routier a connu une ouverture aux Entreprises privées avec les objectifs suivants :

- l'amélioration des performances d'exécution des travaux d'entretien routier en vue d'obtenir un meilleur rapport qualité /prix.

- le développement dans notre pays, d'une nouvelle classe d'entrepreneurs locaux.
- le désengagement de l'Administration des tâches de production au profit de celles de planification, de programmation et de contrôle.

3. REFORMES INSTITUTIONNELLES

Les réformes institutionnelles alors engagées au niveau des structures qui interviennent dans l'entretien et la gestion du patrimoine routier sont :

3.1 Réformes opérées au niveau du Fonds Routier

Elles ont pour objectif, la restructuration du Fonds Routier et sa transformation en un organisme autonome de financement des travaux d'entretien routier ; elles sont achevées en Janvier 1997.

Suite à l'aboutissement de ces réformes, l'élaboration du budget annuel du Fonds Routier se fait sur la base de :

- la répartition des travaux d'entretien entre les deux (2) modes d'exécution que sont la Régie et les PME de façon à limiter la part de la Régie à environ 1 milliard de francs CFA.
- la réorganisation de l'exécution des travaux en Régie de façon à ce qu'ils ne soient payés qu'aux résultats et sur la base des prix unitaires.

Ainsi, les différents budgets votés depuis lors se présentent comme suit (en millions de FCFA) :

	1997	1998	1999
Budget global des travaux	2 236	2 873	3 320
Part PME	1 228	1 728	2 195
Part Régie	1 107	1 144	1 124

Le budget global a connu un accroissement de plus de 28 % entre 1997 et 1998, et près de 15,6 % en 1999.

3.2 Réformes opérées au niveau de la DROA

Elles ont pour objectif, la réorganisation de la Direction des Routes et Ouvrages d'Art (DROA) pour la renforcer dans le rôle de gestionnaire du réseau routier à travers la planification, la programmation, le suivi et le contrôle des travaux d'entretien routier tout en préservant le strict minimum en terme d'exécution directe des travaux ; elle est effective depuis avril 1998.

Suivant les dispositions des Arrêtés N°0020/MTPT/DC/DROA et N°009/MTPT/DC/DROA des 29 Juin 1992 et 03 mars 1997 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DROA, il a été créé une Sous-Direction Chargée de l'Entretien Routier qui dispose de six (06) Services Régionaux couvrant les différents Départements du Bénin.

Les Services Régionaux participent, de part la connaissance du réseau dont ils ont la charge et des expériences vécues, au processus de programmation des travaux.

Ils assurent également l'exécution en Régie de certains travaux d'entretien ainsi que le contrôle de l'exécution de ceux entrant dans le cadre des marchés passés entre l'Administration et les PME.

3.3 Réformes prévues au niveau de la Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP)

Elles visent la transformation de la Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP) en une Société de Location de Matériel.

Des études ont été menées et il reste notamment à :

- définir la forme juridique de cette société,
- évaluer le patrimoine physique de la DMTP,
- évaluer le personnel de la DMTP,
- définir pour la nouvelle Société, le personnel et son profil.

Bien que cette transformation ne soit pas encore effective, les pratiques actuelles dans le domaine ont beaucoup évolué. Ainsi, les Entreprises privées ont accès au matériel DMTP tout comme la Régie utilise le matériel des loueurs privés.

Pour atteindre les objectifs relatifs au maintien du réseau routier dans un bon état de praticabilité, il a été défini un plan d'actions tenant compte des besoins urgents et des possibilités de mobilisation des ressources.

4. ANALYSE DE LA STRATEGIE APRES DEUX ANNEES DE MISE EN ŒUVRE

Deux années de mise en œuvre de la stratégie ont permis de faire les constats suivants :

- Le réseau routier national malgré son état relativement bon demeure quand même dégradé par endroits,
- Il n'est plus juste aujourd'hui de dire que les moyens financiers sont insuffisants au niveau du Fonds Routier, du moins pour ce qui concerne l'entretien courant.

Les insuffisances encore constatées dans le service de nos infrastructures routières sont dues à la défaillance constatée au niveau des entreprises sollicitées pour exécuter les travaux. Ainsi, la régie arrive à exécuter la presque totalité des travaux qui lui sont destinés et limités à Un Milliard (1.000.000.000) de Francs CFA, alors que les PME n'ont jamais atteint Cinq Cent Millions (500.000.000) de Francs CFA sur les fonds qui leur sont annuellement alloués et qui sont en constante progression.

Toutefois, les dispositions sont en cours pour apporter des appuis divers aux entreprises en vue d'améliorer leurs capacités et accroître leurs performances.

Les défaillances observées au niveau des PME et dont la conséquence transparaît dans leur incapacité à consommer dans une proportion élevée les moyens financiers qui leur sont affectés sont d'ordres organisationnel financier et matériel.

En effet, le marché de location de matériel n'est pas pourvu et les PME, au vu de leur surface financière et des montants des marchés qu'ils ont à exécuter ne peuvent acquérir sur fonds propres ni par le soutien d'une institution financière des engins de terrassement.

Le matériel disponible sur le marché est sujet à de fréquentes pannes car en général dans un état de vétusté. Il est aussi constaté que la plupart des PME engagées dans les travaux d'entretien routier, non seulement ne disposent pas de matériel en propre, mais ne sont pas solvables vis à vis des rares loueurs locaux et de la DMTP.

Aussi, le nombre de PME opérant ou devant intervenir sur le réseau routier au cours de la même année est si important (au regard de la densité du réseau) que le marché de matériel existant ne peut satisfaire les demandes qui s'expriment à la fois.

Par ailleurs, les PME qui s'intéressent actuellement aux travaux d'entretien routier étaient pour la quasi totalité versées dans les travaux de bâtiment plus faciles à gérer.

La technicité routière, l'organisation et la conduite des chantiers routiers étant d'une spécificité particulière, il faudra encore du temps pour apprécier des résultats de la nouvelle stratégie.

Compte tenu de la performance remarquable de la régie d'une part, de la contre performance des PME et du niveau de plus en plus élevé des recettes du Fonds Routier d'autre part il serait souhaitable d'annuler le plafonnement de ce mode d'exécution. A titre d'exemple et toujours dans le souci de la promotion des PME, la moitié du budget du Fonds Routier pour les travaux peut être consacrée à chaque mode d'exécution en attendant que les dispositions incitatives et organisationnelles en cours de mise en place donnent des résultats satisfaisants.

La démarche progressive tenant compte des capacités réelles des entreprises et visant leur promotion aurait été la meilleure et éviterait d'avoir suffisamment de moyens financiers au niveau du Fonds Routier, alors que le réseau routier souffre du manque d'entretien.

Cette situation qui perdure n'est pas de nature à assurer un entretien efficient du réseau routier qui lui permette d'offrir un niveau de service compatible avec les moyens financiers disponibles. De plus l'entretien courant n'est pas incitatif pour les PME car il n'est pas l'objet d'une opération continue mais plutôt exécuté à la commande au regard des besoins en entretien de la route, ce qui pose un problème dans la mobilisation des moyens surtout matériels à mettre en œuvre.

Les conséquences dommageables de la prestation non satisfaisante des PME sur le réseau routier sont parfois importantes. Alors, il s'impose une réflexion sur l'orientation à donner à la nouvelle stratégie.

En effet, une amélioration à cette stratégie pourrait consister à confier, en dehors de l'entretien manuel où les résultats avec les PME ont été encourageants, l'entretien courant mécanisé à la Régie. Quant à l'entretien périodique qui nécessite la mobilisation du matériel pendant une longue période, car plus consistant en travaux - donc plus incitatif - il pourrait être confié aux PME, ce qui leur permettrait d'accroître leur surface financière et de s'équiper à terme. Les expériences faites avec les entreprises dans ces genres de travaux ont été satisfaisantes et méritent d'être poursuivies.

AMELIORATION DURABLE DE L'ETAT DES ROUTES CAMEROUNAISES : UN CHANTIER PRIORITAIRE ET LABORIEUX

Hubert NGABMEN
Chercheur - GIRET
Yaoundé - Cameroun

INTRODUCTION

Avec la réduction drastique des moyens financiers de l'Etat liée à la crise économique au début de l'année 1987, la vitesse de dégradation des routes camerounaises s'est progressivement accrue. L'acuité de la situation a suscité dans l'opinion publique des plaintes sans cesse croissantes, favorisées par le vent de démocratie qui soufflait alors fortement sur le pays et a déclenché une prise de conscience de la nécessité de remédier au mal. Aussi, il était nécessaire que la prescription de toute thérapie appropriée soit précédée par un diagnostic de ce secteur vital de l'économie dans la mesure où les routes camerounaises supportent plus de 90% du trafic de fret et près de 95% du trafic des passagers.

A la faveur d'un long processus d'évaluation participatif démarré en 1991 et impliquant les principales parties prenantes dudit secteur (administrations, bailleurs de fonds, opérateurs du secteur privé), il est apparu que la politique routière appliquée au Cameroun pendant près de trois décennies après l'indépendance du pays était à la fois inefficace et inefficiente. En effet, cette politique recelait de nombreuses insuffisances dont les principales sont les suivantes :

- (i) elle privilégiait la construction de nouvelles routes¹ sans une prise en compte de la question de leur entretien ultérieur ;
- (ii) l'entretien des routes existantes se faisait essentiellement en régie par l'administration, au gré des rares financements disponibles ;
- (iii) elle n'était pas sous-tendue par une programmation rationnelle et rigoureuse des projets ;
- (iv) elle ne se préoccupait pas d'établir une concertation et une coordination entre les différents bailleurs de fonds et autres intervenants ;
- (v) elle ignorait presque totalement les questions environnementales.

Les causes et les conséquences du mal ayant été relativement bien cernées, les pouvoirs publics ont décidé de prendre le problème à bras le corps, et d'œuvrer sans ménagement à l'amélioration durable de l'état du réseau routier avec la contribution multiforme de tous les partenaires nationaux et internationaux. L'entretien routier est alors inscrit au rang des priorités et défis gouvernementaux.

¹ De 1976 à 1988, la Direction des Routes du Ministère en charge des travaux publics était composée entre autres d'une Sous-direction des travaux neufs

La présente communication vise à rendre compte des efforts déployés par la communauté nationale et internationale pour améliorer l'état du réseau routier camerounais. Elle se structure autour de trois questionnements :

- Quelles sont les principales caractéristiques du réseau routier camerounais ?
- En quoi l'entretien routier constitue t-il concrètement une priorité au Cameroun ?
- Quelles sont les mesures prises pour pérenniser les actions d'amélioration de l'état des routes ?

1. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU RESEAU ROUTIER

1.1. Classification

Le décret présidentiel n°79/093 du 21 mars 1979 classe les routes en six catégories : (i) les voies urbaines, (ii) les autoroutes, (iii) les routes nationales, (iv) les routes provinciales, (v) les routes départementales, (vi) les routes rurales.

Les routes nationales, provinciales, ou départementales existantes ont été fixées par les trois textes suivants : décrets numéros 85/134 et 85/135, et l'arrêté numéro 107/CAB/PR du 04 février 1985.

Les routes rurales quant à elles, désignent toutes les routes qui ne font pas partie des cinq premières catégories ci-dessus. Théoriquement, une route rurale peut être soit à la charge de l'Etat, soit à celle des collectivités locales. Dans le premier cas, son statut fait l'objet d'un arrêté conjoint du Ministre chargé des routes et du Ministre de l'Agriculture ; dans le second cas, elle fait l'objet d'un arrêté du Préfet territorialement compétent. Dans la pratique, aucun arrêté de ce genre n'a encore été signé.

Par ailleurs, il n'existe pas encore d'autoroutes au Cameroun.

1.2. Longueur

Le réseau routier national a actuellement une longueur de plus de 50.000 kilomètres dont près de 21.500 kilomètres de routes classées (routes nationales, routes provinciales et routes départementales) et environ 29.000 kilomètres de routes rurales.

Les routes bitumées, d'une longueur de 3 974 km, représentent 18,5% du réseau classé. Ainsi, les routes en terre et les pistes en mauvais état constituent la grande majorité des structures existantes.

Le tableau 1 ci-dessous donne la répartition du réseau routier national entre les différentes catégories de routes, ainsi que la répartition de la longueur de ces différentes catégories de routes par province (tableau 2) :

Tableau 1 : Répartition du réseau routier national entre les différentes catégories de routes

CATEGORIE DE ROUTE	LONGUEUR EN KM		
VOIES URBAINES	Il n'existe pas d'inventaire exhaustif, il est estimé 4000 km		
AUTOROUTES	Il n'existe pas encore d'autoroutes au Cameroun		
ROUTES CLASSEES	Bitumées	En terre	Total
ROUTES NATIONALES (RN)	3.055	4.325	7.380
ROUTES PROVINCIALES (RP)	621	5.249	5.870
ROUTES DÉPARTEMENTALES (RD)	298	7.938	8.236
SOUS TOTAL ROUTES CLASSEES	3.974	17.512	21.486
ROUTES RURALES (RR)			28.835
TOTAL GÉNÉRAL			50.321

Source : PST, Yaoundé

Tableau 2 : Longueur du réseau routier national par province et par catégorie de route

PROVINCES	ROUTES CLASSEES								ROUTES RURALES	TOTAL
	ROUTES NATIONALES		ROUTES PROVINCIALES		ROUTES DÉPARTEMENTALES		SOUS-TOTAL		INVEN. 1987	TOTAL
	BIT.	TERRE	BIT.	TERRE	BIT.	TERRE	BIT.	TERRE		
ADAMAOUA	317	709	0	275	0	563	317	1 547	1 864	3 383
CENTRE	636	581	156	974	29	1 341	821	2 896	3 717	10 926
EST	92	731	0	1 161	0	1 062	92	2 954	3 046	4 761
EXT-NORD	482	116	100	721	0	935	582	2 354	1 772	5 730
LITTORAL	338	42	119	492	37	480	494	1 014	1 508	3 569
NORD	392	325	46	362	83	1 041	521	1 728	2 249	5 252
NORD-OUEST	51	429	81	183	0	386	132	998	1 130	4 426
OUEST	276	66	83	594	17	630	376	1 290	1 666	5 472
SUD	245	891	36	342	132	1 084	413	2 317	2 730	4 220
SUD-OUEST	226	435	0	145	0	416	226	996	1 222	2 582
TOTAL	3 055	4 325	621	5 249	298	7 938	3 974	17 512	21 486	50 321

Source : PST, Yaoundé

1.3 Etat du réseau routier

A défaut de pouvoir disposer des données récentes concernant l'état de l'ensemble du réseau routier camerounais, nous présentons ci-après les statistiques issues de deux études concernant les routes bitumées :

- d'après la première étude portant sur l'état des routes bitumées faite en 1995 par la Direction des Routes avec l'appui de la GTZ, il apparaît que

grosso modo, un tiers des routes bitumées sont en bon état (ne nécessite qu'un entretien limité), contre un tiers dans un état régulier (besoin d'entretien moyen) et un tiers dans un mauvais état (requièrent des actions urgentes de renforcement ou d'entretien périodique) ;

- la seconde étude concernant l'état des ponts sur les routes bitumées, réalisée grâce à un financement de la Coopération Allemande et publiée en juin 1996 a permis de recenser 157 ponts de portée supérieure ou égale à 15 mètres sur les routes bitumées. 43 de ces ponts (soit 27,4%) sont en bon état, 84 (soit 59,5%) sont dans un état régulier (dégradations légères), 20 (soit 12,7%) sont en mauvais état (dégradations importantes) et 10 (6,4%) sont en très mauvais état (risque de rupture).

Depuis l'obtention des statistiques qui précèdent, force est de souligner que les routes et les ponts se sont davantage dégradés faute d'un niveau d'entretien correct.

Les ressources qui ont été affectées à l'entretien du réseau routier national ont augmenté jusqu'en 1986, avant de connaître un ralentissement à cause de la crise économique. En effet, les budgets alloués au secteur sont passés de 3 milliards de F CFA en 1985/86, à un plancher de 875 millions en 1988/89 avant de remonter les années suivantes, mais en demeurant toujours très en deçà des besoins. Entre temps, la détérioration du réseau routier s'accélérait. Ce, d'autant plus qu'avec l'intensification de l'exploitation forestière, les pratiques de surcharges s'étaient quasiment généralisées puisque des véhicules chargés de plus de 17 tonnes étaient en circulation alors que la réglementation en vigueur imposait une charge maximale à l'essieu des poids lourds de 10 tonnes.

Les conséquences socio-économiques de la dégradation accélérée du réseau routier devenant de plus en plus difficiles à supporter, la nécessité de trouver une solution concrète à cette situation s'est imposée comme une urgence aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les bailleurs de fonds et les populations.

2. ENTRETIEN ROUTIER : UNE PRIORITE POUR LE GOUVERNEMENT, LES BAILLEURS DE FONDS ET LES POPULATIONS

2.1 Le gouvernement

« L'importance socio-économique et la place de la route dans l'idéal d'intégration nationale la place au cœur des priorités gouvernementales »². Cette affirmation du Ministre des Travaux Publics ne s'arrête pas au niveau du discours, mais est confirmée par plusieurs faits concrets qui montrent la place de choix accordée à la route par le gouvernement dans son programme d'action. Il s'agit notamment :

Au plan stratégique :

- de la signature en 1996 de la Déclaration de Stratégie Sectorielle des Transports accordant une place importante à l'entretien routier. Cette Déclaration constitue le

² Jérôme OBI ETA, « Coût et protection de la route », Editorial de la revue *Génie Civil Magazine* n° 3, juillet 1999, p. 4

cadre du Projet Sectoriel des Transports dont les principaux objectifs, en ce qui concerne le volet routier sont :

- . aider à l'entretien routier, à la protection du patrimoine routier et à la sécurité de la circulation routière ;
- . aider l'Etat à se désengager progressivement de l'exécution de l'entretien routier en encourageant la participation des petites et moyennes entreprises, en transférant ses activités de location de matériel de génie civil et en développant le recours à des méthodes à forte intensité de main d'œuvre ;
- . modifier le cadre institutionnel du secteur de transport au Cameroun en restructurant le MINTP pour axer son intervention dans le domaine de l'entretien routier sur la sous-traitance, la planification et la supervision des travaux, plutôt que sur l'exécution de travaux en régie.

- de la décision de concentrer tous les moyens financiers mobilisables sur l'entretien d'un réseau d'intérêt socio-économique dit « réseau prioritaire ». Pour le démarrage du PST, le réseau prioritaire identifié est de 24 710 km comprenant toutes les routes bitumées, 9 704 km de routes en terre et 10 952 km de routes rurales. L'entretien de ce réseau prioritaire doit faire l'objet d'un premier engagement sur 4 ans. Mais, certains experts estiment que l'effort devra porter en réalité sur 10 ans pour pouvoir espérer remettre en état convenablement ce réseau ;

- de l'élaboration d'un outil de programmation de l'entretien routier utilisé par la Direction des Routes et qui permet à un moment donné de connaître l'état du réseau, les types de travaux à exécuter sur le réseau en fonction du niveau de service attendu, de prévoir la séquence d'entretien en fonction de la stratégie d'entretien arrêtée.

Au plan législatif et réglementaire

- de l'adoption d'un nouveau code des marchés publics (décret n° 95-101 du 9 juin 1995 portant réglementation des marchés publics et décret n° 95-102 du 9 juin 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics) visant à rendre les procédures de passation des marchés publics plus rapides et plus transparentes et donnant plus d'autonomie aux différents ministères. Ces nouvelles dispositions ont en effet créé au MINTP comme dans tous les autres ministères une commission ministérielle des marchés dont le seuil de compétence a été fixé à : 500 millions pour les travaux, 300 millions pour les fournitures, 200 millions pour les services de consultant ;

- de la loi n° 96/07 du 8 avril 1996 portant protection du patrimoine routier national. Cette loi a institué le Fonds routier comme un mécanisme de financement ;

- de la loi n° 98-12 du 14 juillet 1998 modifiant et complétant l'article 22 de la loi précédente pour faire du Fonds routier un établissement public et administratif, « destiné à assurer le financement des programmes de protection du patrimoine routier national, ceux de prévention et de sécurité routières, ainsi que d'entretien routier » ;

- de la loi des finances 98-99 a institué la redevance d'usage de la route (qui est une fraction de la taxe spéciale sur les produits pétroliers) comme source de financement du Fonds routier ;

- du décret n° 98-162 du 26 août 1998 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds routier ;
- du décret n° 98/013 du 28 janvier 1998 fixant les modalités du péage sur certains axes bitumés du réseau routier national ;
- de l'arrêté n° 048/CAB/PM du 03 novembre 1998 portant création d'un Comité Interministériel de suivi des opérations de pesage routier ;
- de la convention du 23 décembre 1998 régissant le Compte Spécial de transit pour le Fonds routier clarifiant les modalités d'approvisionnement du compte Spécial à la BEAC, de tenue de ce compte et des modalités de ce compte a été signée entre le MINEFI et le Gouverneur de la BEAC Centrale.
- de l'arrêté conjoint n° 2528/MINTP/MINT du 03 août 1999 fixant localisation et modalités de fonctionnement des barrières de pluie.

Au plan financier

- de la consistance du budget alloué au Ministère des Travaux Publics pour l'exercice 1999-2000 qui est de 36,234 milliards FCFA et qui place ce Ministère en troisième position après le Ministère de l'Education Nationale (99,138 milliards FCFA) et celui de la Défense (87,659 milliards FCFA). Ce budget qui représente 2,8% du total, a connu une augmentation de 20,6% par rapport à l'exercice précédent et servira principalement à financer le programme d'investissement prioritaire dans le sous secteur routier.
- du poids prépondérant du volet routier qui représente, comme l'indique le tableau 3 qui suit :

. près de 60% de l'enveloppe des travaux du programme d'investissement du Projet Sectoriel des Transports (PST) estimée à 552 millions USD, soit près de 341 milliards de francs CFA en octobre 1999.

. près de 55% de toute l'enveloppe du programme d'investissement du PST (composante travaux et équipements) évaluée à 658,4 millions USD, soit environ 407 milliards FCFA en octobre 1999.

Tableau 3 : Répartition du financement du PST par composante (en millions USD)

Composantes	Montant	%
1. Travaux		
A. Routes bitumées	110,9	20,1%
B. Routes en terre	158,6	28,7%
C. Routes rurales	59,9	10,8%
D. Port	105,4	19,1%
E. Chemin de fer	99,8	18,1%
F. Aviation civile	17,4	3,2%
Sous-total travaux	552,0	100%

2. Equipements		
A. Routes	29,7	27,9%
B. Port	23,5	22,1%
C. Chemin de fer	43,3	40,7%
D. Aviation civile	0,7	0,7%
E. Autres	9,2	8,6%
Sous-total Equipements	106,4	100%
Total Travaux et Equipements	658,4	

Source : Banque Mondiale, Rapport d'évaluation du PST, 16 avril 1996

En matière des réalisations et projets en cours :

Le gouvernement a initié au cours de l'exercice 1998-1999 un programme spécial d'urgence dans le domaine routier d'un montant total de 2 325 000 000 F CFA (deux milliards trois cent vingt cinq millions) de F CFA financés sur ses propres fonds et répartis comme suit :

- un milliard six cent vingt cinq millions (1 625 000 000 F CFA) pour les projets d'entretien courant des routes ;
- deux cent millions de F CFA (200 000 000 F CFA) pour le projet de construction de la route Ayos-Bonis ;
- cinq cent millions de F CFA (500 000 000 F CFA) pour les travaux d'ouverture de la route Mamfé-Akwaya.

Pour ce qui est des travaux d'entretien courant, il s'agissait des travaux de rechargement ayant couvert environ 210 km de routes, des travaux de rechargement ponctuel ou de reprofilage simple qui se sont effectués sur 250 km environ, des opérations d'ouverture de routes concernant environ 45 km de routes, des travaux de réparation d'ouvrage d'art et des fournitures pour l'entretien des routes bitumées.

Pour ce qui concerne la route Ayos-Bonis, le montant débloqué a permis la réalisation de 2 800 km sur les 3 200 prévus.

Pour ce qui est des travaux d'ouverture de la route Mamfé-Akwaya, les 500 millions de F CFA ont permis de poursuivre les opérations jusqu'au point kilométrique 43 sur une distance totale de 110 kilomètres.

Au cours de l'exercice 1999-2000, il est prévu de faire des travaux de cantonnement sur tout le linéaire des routes bitumées et faire de l'entretien périodique sur 200 km de ce réseau. Sur les routes en terre, on fera de l'entretien courant sur les 9000 km du réseau prioritaire et de l'entretien périodique sur près de 3000 km. Le budget alloué pour l'exécution de ces travaux est de 21 milliards de F CFA.

Dans le cadre de la protection du patrimoine routier national qui vise à limiter ou prévenir une dégradation prématurée de la route et de ses équipements, une campagne de recueil des données sur le trafic et sur les charges des véhicules a été engagée. A cet égard, trois paires de pèse-essieux mobiles ont été acquises de 1996 à 1997. Ils sont chargés de peser les essieux des véhicules et de calculer la surcharge selon le poids total en charge autorisé. Une paire a été installée à Mékong sur la route Yaoundé-Ayos et est

en cours d'exploitation depuis janvier 1997. Une seconde paire a été installée à Mbankomo sur la route Douala-Yaoundé et est en cours d'exploitation depuis mars 1998.

Les résultats des pesées sur le poste de Mbankomo sont les suivants :

- . 85% des poids lourds circulant actuellement sur la route Yaoundé/Douala sont en infraction et dépassent les charges maximum autorisées par la loi au niveau des essieux ou du poids total en charge ;
- . L'analyse des poids lourds en extrême surcharge montre que 16,5% des poids lourds pèsent plus de 70% et concernent les grumiers, les camions transportant le ciment, la farine, le bitume, le café, les engrais, etc ;
- . Les camions en provenance ou à destination des pays voisins d'Afrique Centrale (Congo, Tchad et surtout RCA) représentent 26% des extrêmes surcharges alors que leur proportion dans le trafic global est de 18%.

Depuis le démarrage de cette opération en Novembre 1996, le taux de surcharge des véhicules a baissé. Il est par ailleurs envisagé de privatiser la gestion des stations de pesage.

2.2 Les bailleurs de fonds

Pour plusieurs bailleurs de fonds, le secteur routier bénéficie de la plus grande proportion des financements accordés au Cameroun. C'est par exemple le cas de l'Union Européenne, pour lequel le secteur routier en général, et celui de l'entretien routier en particulier est le secteur le plus important au regard du volume financier qu'il mobilise. A cet égard, et à titre d'exemple, le Programme Indicatif National (PIN) pour le Cameroun du 8^e Fonds Européen de Développement (FED) signé en mars 1997 pour un montant programmable de 133 millions d'Ecus définit comme premier domaine de concentration l'appui à la Politique Sectorielle de Transport (PST) du Gouvernement, et particulièrement la composante relative à l'entretien routier qui bénéficie de 55% de l'enveloppe du PIN. Le deuxième secteur de concentration portant sur le développement décentralisé des communautés locales, quant à lui, couvre 25% de cette enveloppe et finance aussi plusieurs projets d'amélioration des infrastructures routières au niveau des quartiers de certaines villes.

Par ailleurs, des parties importantes des programmes STABEX et PAAS (Programmes d'Appui à l'Ajustement Structurel) visent aussi l'appui à l'amélioration de l'état du réseau routier.

De même, le Programme Indicatif Régional (PIR) pour l'Afrique Centrale d'un montant de 84 millions d'Ecus est destiné essentiellement à l'infrastructure routière régionale au Cameroun vers les pays voisins (RCA, Tchad, Gabon).

Le secteur routier est d'autant plus privilégié au Cameroun par les bailleurs de fonds que c'est ceux-ci qui supportent la plus grosse part du financement du PST (76,5% par les bailleurs de fonds contre 16,5% par le gouvernement camerounais et de 7% par les populations bénéficiaires des infrastructures réalisées). Grâce à ces contributions financières des bailleurs de fonds étrangers, plusieurs chantiers routiers vont bientôt être (re)lancés. Il s'agit notamment :

- du démarrage effectif du Programme d'Urgence d'Entretien Routier(PUER) financé

par l'IDA qui porte sur la réhabilitation de 1000 km de route dont 300 km de routes bitumées et de 700 km de routes en terre, pour un montant de 22 milliards ;

- de la poursuite du programme de l'Union Européenne dont le grand chantier de bitumage de la route Bertoua-Garoua Boulai.
- de la poursuite du programme BAD sur les axes Eséka-Lolodorf, Melong-Dschang, Bamenda-Batibo, Bachuo-Akagbe-Mamfé ;
- de la poursuite du programme de l'Agence Française de Développement portant notamment sur l'entretien/réhabilitation d'environ 1500 km de routes rurales dans la Lékié et départements contigus, la préparation des grands chantiers Ebolowa-Ambam-frontière Gabon et Guinée Equatoriale et Nsimalen-Mbalmayo.
- de la préparation du programme de réhabilitation des pistes rurales sur financement de la Banque Islamique de Développement ;
- de la préparation et du lancement d'un programme de 1 500 km de routes rurales dans l'Extrême-Nord, le Centre, le Sud et le Nord-Ouest sur financement IDA.

2.3 Les populations

« Au Cameroun, la route est de loin la première demande des populations »³. Cette phrase du Ministre des Travaux Publics traduit l'importance que les populations camerounaises accordent à la route qui est largement perçue comme un facteur stratégique pour le développement.

Cette priorité accordée à la route par les populations concerne non seulement les zones rurales, mais aussi les agglomérations urbaines. En effet, dans le cadre du programme de développement urbain participatif appelé FOURMI (Fonds aux Organisations Urbaines et aux Micro-Initiatives) qui est financé par l'Union Européenne et qui porte sur cinq villes du pays, il a été observé (cf. tableau ci-après) que sur la période allant de juillet 1995 à juin 1998, les projets d'infrastructure routière ont occupé le premier rang avec 40% de l'ensemble des projets initiés par les populations urbaines concernées. Dans la ville de Douala par exemple, les 2/3 des projets réalisés concernaient la route.

Tableau 4 : Répartition des projets réalisés dans le cadre de FOURMI I par type de projet et par ville

Ville	Type de projet					Total
	Eau potable	Assainissement	Infrastructure routière	Bâtiment	Autres	
Yaoundé	39	33	39	6	6	123
Douala	10	5	30	0	0	45
Bafoussam	13	12	17	8	2	52
Bamenda	11	6	24	1	0	42
Bafang	10	2	6	4	5	27
Total	83	58	116	19	13	289
%	28,7%	20,1%	40,1%	6,6%	4,5%	100%

Source : GRET

³ Jérôme OBI ETA, « Coût et protection de la route », Editorial de la revue *Génie Civil Magazine* n° 3, juillet 1999, p. 4

3. MESURES CONCRETES PRISES EN VUE DE GARANTIR LA PERENNITE DES ACTIONS D'ENTRETIEN ROUTIER

Conscient du fait que les efforts colossaux déployés dans le cadre du PST pour améliorer l'état des routes camerounaises ne sauraient être ponctuelles au risque de voir tous ces efforts rendus vains, et compte tenu de la triste expérience du passé, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures à l'effet de pérenniser les actions d'entretien routier. Il s'agit :

3.1 Du désengagement de l'Etat de l'exécution des travaux d'entretien routier

a) Objectif global

L'objectif du Gouvernement est de renforcer la capacité d'entretien des routes pour atteindre une meilleure efficacité et l'utilisation optimale des ressources disponibles par l'adoption d'une nouvelle politique basée sur :

- . Le désengagement de l'Etat de l'exécution des travaux d'entretien routier en faveur du secteur privé ;
- . La mise en place d'un mécanisme pérenne de financement de l'entretien routier garantissant la disponibilité permanente des fonds ;
- . La mise en place d'un mécanisme de paiement rapide et efficace ;
- . La réforme des procédures de passation des marchés pour les rendre rapides et transparentes ;
- . La définition d'un nouveau cadre institutionnel permettant :
 - le recentrage des services de la Direction des Routes dans les rôles de planification, programmation, budgétisation, gestion des marchés publics et de supervision et contrôle des travaux d'entretien routier ;
 - la libéralisation de la location de matériels et du contrôle de qualité des travaux publics.

Cette politique vise à assurer la protection du patrimoine routier en garantissant la pérennité de son entretien. Elle devra de ce fait inculquer chez tous, cette culture et favoriser la promotion d'une industrie locale des PME des travaux publics, la résorption de chômage et la lutte contre la pauvreté.

b) Programme prévisionnel de désengagement de l'Etat

Compte tenu de la politique ci-dessus définie, la stratégie du gouvernement pour le désengagement de l'Etat de l'exécution des travaux d'entretien routier comprend les éléments essentiels suivants :

- au terme des quatre premières années du PST, 77% des travaux seront exécutés à l'entreprise privée dont 60% par les PME nationales, 23% restant à la régie. L'Etat conservera de ce fait des brigades régionales des travaux en régie dotés d'un équipement minimum en matériel ;
- l'Etat cédera au privé, les matériels actuellement utilisés par la régie et qui ne seraient pas retenus au titre de l'équipement minimum des brigades de régie ;

Pour bien préparer le transfert vers le secteur privé, des projets pilotes ont été lancés, dont toutes les expériences acquises seront exploitées au profit de la nouvelle stratégie. Le Gouvernement a de ce fait lancé avec le concours de l'UE, le PER/FED et le programme routes rurales STABEX. Il s'apprête à lancer avec le concours (a) de la CFD et de l'IDA, des programmes d'entretien des routes rurales, et (b) avec l'IDA, un programme d'entretien des routes principales.

Le programme s'étend sur les quatre premières années du PST à savoir, 1996 /1997, 1997/1998, 1998/1999 et 1999/2000. Il considère séparément les trois catégories de routes : rurales, en terre classées et bitumées et les matériels utilisés par la régie.

3.2 De la mise en place du Fonds routier

Le Gouvernement, soucieux d'assurer la pérennité du financement de l'entretien routier a créé et fait fonctionner depuis l'exercice 1998-1999 le fonds routier ou banque de la route. Il a été également mis en place, une politique de recouvrement des coûts d'usage de la route qui prévoit la contribution des usagers par une redevance prélevée sur le carburant. Cette redevance alimente directement le Fonds Routier sans passer par le Trésor Public.

Outre les financements nationaux du secteur routier et des transports assurés par le fonds routier, divers autres financements proviennent de plusieurs bailleurs de fonds internationaux (Union Européenne, Agence Française de Développement, Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale, la GTZ (Coopération Technique Allemande), la Banque Islamique du Développement (BID), le Japon.

3.3 Promotion d'un secteur privé compétent en matière d'entretien routier

Compte tenu de l'objectif qu'il s'est fixé de Afin de faciliter l'émergence d'opérateurs privés compétents dans le domaine de l'entretien routier, divers séminaires de formation ont déjà été organisés dans le cadre de plusieurs programmes routiers. C'est le cas par exemple :

- du programme PER/FED 1 : Suite à un avis de présélection, sur 452 PME ayant manifesté leur intérêt, 254 PME ont déposé un dossier de présélection. Ces entreprises ont ensuite été classées en trois grandes classes, correspondant aux types de travaux. Un appel d'offres restreint a été lancé auprès des PME les mieux classées comme indiqué au tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Classement des PME candidates en fonction des types de travaux à réaliser

Type de Travaux	Nombre de lots	Entreprises classées	Entreprises consultées
Rechargement linéaire	6	25	18
Rep. Comp. Apport	7	127	21
Cantonnage	25	102	75
Total	38	254	114

Les 114 PME présélectionnées ont reçu avant l'appel d'offres, une formation de base sur la préparation d'une offre (préparation des différentes pièces, calculs des coûts unitaires, prise en compte des éléments de visite de terrain). Après attribution des marchés, les PME retenues ont continué à recevoir une formation dans l'organisation

du chantier, la gestion de l'entreprise, le choix de matériel, le contrôle de la qualité des travaux, etc...

- du projet Privatisation de l'Entretien des routes Bitumées (PERB) financé par GTZ, et dont l'objectif est d'assurer le transfert au secteur privé de la totalité des matériels d'entretien des routes bitumées. A cet effet, et préalablement à la mise en vente de ces matériels qui ont été regroupés en lots, un séminaire de formation des PME a eu lieu au mois d'août 1999. Par ailleurs, le PERB a aidé à l'organisation du secteur privé d'entretien des routes bitumées

3.4 Promotion de la participation des populations aux programmes d'entretien routier

La nouvelle politique adoptée dans le domaine des routes rurales, est basée sur la participation des populations bénéficiaires dans la gestion dudit réseau (choix des itinéraires prioritaires, participation au financement et à l'exécution des travaux d'entretien courant, protection du patrimoine). Les travaux de réhabilitation sont réalisés par l'Etat au vue de l'engagement des populations bénéficiaires à assurer l'entretien courant post-réhabilitation.

CONCLUSION

Le secteur des routes est le secteur le plus important du PST puisque plus de la moitié des financements prévus lui sont destinés. Ceci traduit la détermination avec laquelle le gouvernement veut améliorer l'état du réseau routier national pour faciliter non seulement le développement économique, mais aussi l'intégration nationale qui n'est pas le moindre des objectifs politiques.

Au regard de ce qui précède, il apparaît clairement que l'entretien routier est un vaste chantier au Cameroun. Chantier qui consomme des sommes colossales, mais aussi beaucoup d'heure de travail soutenu. Si beaucoup a été fait, il reste néanmoins encore à fournir des efforts :

- pour la finalisation de la stratégie d'entretien des routes rurales qui est encore à la phase expérimentale. Trois projets pilotes financés par le STABEX, l'AFD et l'IDA sont en cours dans les zones cacao/café, dans le département de la Lékoumou et dans les provinces du Nord-Ouest, du Centre et du Sud ;
- pour une meilleure gestion des barrières de pluie ;
- la formation et la sensibilisation du personnel du MINTP pour son nouveau rôle ;
- la sensibilisation des usagers pour observer une discipline à l'utilisation rationnelle du patrimoine routier.

Quelques références bibliographiques

- *Génie Civil Magazine*, revue du Ministère des Travaux Publics : n° 2 (décembre 1998) et n° 3 (juillet 1999).
- Délégation de la Commission Européenne, « Coopération entre l'Union Européenne et la République du Cameroun. Rapport annuel sur la mise en œuvre des conventions ACP-UE et autres actions de coopération », 1997.
- GTZ, « Présentation du concept GTZ sur la privatisation de l'entretien des routes bitumées », Yaoundé, 05 mars 1998.
- MINTP, « Le Ministère des travaux publics en bref... », juillet 1999.
- PST, « Projet Sectoriel des Transports. Mission de revue à mi-parcours », janvier 1999.
- ISMP, « Actes de l'Atelier National d'Internalisation de la Stratégie d'Entretien des Routes Rurales (ANISERR) », Yaoundé, 29-30 juillet 1999.
- IRAM, « Etude de faisabilité du programme de développement urbain participatif FOURMI II au Cameroun . Rapport final », décembre 1998.
- ITSD, « Recueil de textes sur le secteur routier au Cameroun », septembre 1999.

BILAN ET PERSPECTIVES DU FONDS D'ENTRETIEN ROUTIER DU TOGO : PROCESSUS DE CREATION DU FONDS D'ENTRETIEN ROUTIER (FER)

Komlavi ADANTOR
Mawussimè AKPOVI
DGTP
Lomé - Togo

1. INTRODUCTION

Le secteur des transports en tant que support et vecteur de développement, joue un rôle capital dans la vie économique du Togo. L'exploitation des infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires et ferroviaires pendant une longue période a aussi comme d'autres secteurs conféré au Togo de bonnes performances économiques, mais depuis 1992, le pays a traversé une période de turbulence sociale et politique qui l'a plongé dans une crise économique prononcée. La dépression économique qui s'en est suivie a mis en grande difficulté le secteur des transports caractérisé dans sa globalité par des coûts élevés et de longs délais d'acheminement suivis d'un état de dégradation continue de l'infrastructure. C'est dans le cadre de ses efforts de redressement de l'économie nationale, que le gouvernement exécute actuellement un programme d'ajustement et de relance de l'économie mis en place en collaboration avec les institutions de Bretton Woods, à travers le Projet de Transports Routiers (PTR) couvrant la période 1997 - 2002. L'objectif recherché par les autorités togolaises est la restauration des grands équilibres macro-économiques, en vue de créer les conditions indispensables à une croissance soutenue et durable au profit de la population. Le PTR a pour roue motrice le Fonds d'Entretien Routier (FER).

2. GENESE DE LA CREATION DU FER DU TOGO

2.1 Etude de Diagnostic-Problématique-Orientation

Au commencement, une étude portant sur la stratégie des transports (diagnostic-problématique et orientations) sur financement IDA a été menée par un collège d'experts internationaux avec la collaboration de toutes les compétences nationales concernées.

Conformément aux termes de référence et à la démarche adoptée pour l'élaboration de la stratégie du secteur des transports, cette étude a constitué la première phase. et il s'agissait donc sur la base des informations disponibles et à partir des interviews et des discussions avec les différents acteurs concernés (administrations, entreprises publiques et privées, usagers) d'élaborer un diagnostic organisationnel et financier, d'identifier les problèmes clés et de dégager les premières orientations permettant de les résoudre.

L'étude a porté effectivement sur les différents sous secteurs des transports suivants :

- réseau routier
- transport routier de voyageurs et de marchandises

- transport urbain
- sécurité routière
- transport maritime (CNCT et SOTONAM)
- Port de Lomé et les facilitations du transit international
- Transport ferroviaire (CFT)
- Gestion aéroportuaire (SALT/DAC)

Les études ont été menées par différents consultants sous la conduite et le pilotage de la Banque.

2.2 Genèse sur la stratégie de développement du secteur des transports

Sur la base des résultats des études sur l'organisation, le fonctionnement et le financement de l'entretien routier, le « Séminaire National sur la Stratégie de développement du secteur des transports », tenu à Lomé en fin novembre 1995 qui a regroupé les opérateurs publics et privés, les bailleurs de fonds, les organismes professionnels et les représentants des usagers, a conclu à la nécessité de mise en place d'un Fonds d'Entretien Routier, doté de l'autonomie financière et de gestion, et disposant des moyens financiers stables, réguliers et suffisants pour financer les travaux d'entretien du réseau routier du Togo.

Le Fonds d'Entretien Routier (FER) autonome - nouvelle formule - devra être alimenté directement par des recettes de la fiscalité du secteur au titre de redevances d'usage de la route sur les produits pétroliers et de péages à installer sur certaines routes et par des contributions d'organismes bénéficiaires. Après cette résolution solennelle, les procédures pour la en place effective du FER autonome devaient être entamées.

2.3 Mise en place du FER

Sur la base des recommandations du « Séminaire National sur la Stratégie de développement du secteur des transports », le Gouvernement togolais a entrepris de profondes réformes consignées dans la « Déclaration du Gouvernement » pour l'amélioration de l'efficacité de sous secteur routier afin d'assurer des bases solides à notre économie nationale dans le cadre du programme de relance de l'économie du pays (voir en la « Déclaration du Gouvernement »)

Suite à ces réformes, le Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé en janvier 1997, par la Loi n° 97-22/PR votée par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Président de la République. Ensuite, les structures d'opération et d'encadrement ont été mises en place. (voir en annexe la Loi créant le FER)

2.4 Structures d'encadrement du FER et mesures conservatoires

Le FER a été placé sous l'administration d'un Conseil des Routes qui est un organe de 15 membres représentant l'Etat, les Opérateurs économiques et les Usagers de la route. Le Conseil des Routes est composé notamment : (i) de représentants des Ministères concernés (Economie et Finances, Plan et Aménagement du Territoire, Equipement, Mines et Energie, Commerce, Prix et Transports) et (ii) des représentants des usagers et autres bénéficiaires de la route (UNATROT, USYNDICTO, SYLICONTO, CNCT, PAL, GPP, SOTOCO, SAFICC, OPAT, CIMTOGO, etc.).

Le FER est placé sous la tutelle du Ministère chargé des travaux publics qui lui porte toute l'assistance nécessaire à la programmation, aux procédures de passation des marchés, au suivi de l'exécution des contrats, etc ..., par la Direction Générale des Travaux Publics

Pour pallier à la lenteur des procédures d'élaboration et d'adoption du Budget de l'Etat ainsi qu'aux difficultés de trésorerie du Trésor Public, le FER est un Etablissement Public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière autonome, et dispose d'un compte bancaire commercial, alimenté par des ressources directes sans transition préalable par le Trésor Public (voir en annexe les modalités de recouvrement des recettes du FER).

Le Conseil des Routes dont la mission principale est de s'assurer de la bonne gestion et de la bonne utilisation des ressources du FER, par la direction du FER chargée de la gestion quotidienne du FER et dirigée par un Directeur nommé par ledit Conseil. (voir en annexe la Loi créant le FER)

Le premier programme financé par les fonds du FER a été approuvé par le Conseil des Routes en avril 97, et mis en route immédiatement après procédures d'appel d'offres ouvert.

3. ROLE DU FER

Conformément au programme du projet de transport routier, le FER devra assurer le financement d'environ 30 milliards de FCFA sur la période 1997-2002, et ce financement concerne les volets suivants :

- la totalité de l'entretien courant du réseau national revêtu et non revêtu et la participation à l'entretien du réseau rural
- la totalité de ses propres frais de fonctionnement,
- un appui financier au fonctionnement de la DGTP représentant au plus 2% du montant des travaux d'entretien réalisés au cours de l'année estimé et le coût de la restructuration du personnel de l'entretien routier qui interviendra en 1998 et 1999.
- à partir de 1997, une participation croissante à l'entretien périodique des routes nationales et rurales non revêtues, constituée en particulier du financement des contreparties à l'entretien périodique financé sur fonds extérieurs et du complément des financements extérieurs qui resteront nécessaires jusqu'en 2001 pour garantir cette activité, et
- le financement de la contrepartie de l'Etat au financement de l'IDA pour la réhabilitation des routes non revêtues, au cours de la période.
- A partir de 2002, le FER assurera le financement intégral de l'entretien périodique du réseau non revêtu, ce qui permettra de garantir la pérennité des réhabilitations financées dans le cadre du programme de transport routier.
- Notons que le budget national assurera le financement des contreparties du Gouvernement aux financements extérieurs des travaux de réhabilitation, de réparations d'ouvrages d'art et d'ouvrages hydrauliques et d'entretien périodique du réseau revêtu.

4. RESSOURCES MOBILISABLES AU PROFIT DU FER

Les ressources du FER proviendront de :

- la redevance d'usage routier sur produits pétroliers et le droit de péage routier par dérogation aux principes généraux applicables en matière de comptabilité publique,
- les indemnités pour dommages et dégâts causés aux domaines routiers dûment constatés et fixés au dire d'experts ou par les tribunaux
- les contributions de l'Etat
- les contributions, dons et aides des organismes internationaux,
- les contributions dans le cadre de l'aide bilatérale et multilatérale.

Les hypothèses sur les provenances des ressources du FER qui ont permis d'établir les prévisions de recettes du FER sont les suivantes :

- La consommation-repère est celle de l'année 1994 arrêtée à 133881 m³ ou 133.881.000 litres de carburant, avec un taux de croissance du trafic et consommation estimée en moyenne à 3% par an. Le prélèvement pour redevance d'usage routier a commencé en 1997 avec 15 FCFA /par litre, avec une progression de 5F/par litre /an jusqu'en 2001 où ce prélèvement sera plafonné à 30 F CFA par litre.
- Les péages routiers démarreront vraisemblablement en 2000 selon le l'avancement du programme, prenant ainsi un retard d'un an. Pour le moment, il est programmé les constructions des premiers postes de péages routiers sur les tronçons Lomé-Aného, Lomé-Kpalimé, Lomé-Blitta, et Blitta-Kara, Les études et les travaux de construction de péages seront financés par l'IDA.
- La contribution de l'Etat ne concerne que les 2 premières années du programme PTR (97-98) et prend en compte les salaires et le coût de libération des agents des Travaux Publics pour l'entretien courant manuel (cantonnage) qui seront mis en contractuels privés du type « single man contractor ».
- L'appui de l'IDA, selon le mécanisme de financement des composantes du programme PTR, concerne la réhabilitation des routes revêtues et non revêtues, les grosses réparations, la phase expérimentale du programme des pistes rurales, et la réhabilitation des ouvrages d'art et hydrauliques sur les routes nationales en terre, pour un montant total équivalent environ à 25 milliards fcfa.

Tableau 1 : prévision des ressources du FER, 1997-2002
(en millions de FCFA)

Prévisions de recettes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Redevance d'usage de la route	2194	3014	3880	4796	5763	6784	26431
Contribution Etat (personnel régie)	300	300	0	0	0	0	600
Péages routiers	0	0	194	321	1230	1365	3110
TOTAL	2494	3314	4074	5117	6993	8149	30141

5. DEPENSES FINANCEES PAR LE FER 1997-2002

Les dépenses du FER sont consacrées au financement des travaux d'entretien du réseau routier à la charge de la Direction Générale des T.P., à l'exception de toutes dépenses de construction ou de tracés de nouvelles routes et pistes. Toutefois, les travaux de réhabilitation de certains tronçons du réseau routier national et de réfection de certaines pistes rurales peuvent être financés si les crédits du FER s'avèrent disponibles après liquidation des dépenses d'entretien du réseau routier national prioritaire. Les dépenses autorisées couvrant le financement sont: le fonctionnement du FER, les travaux d'entretien routier et toutes prestations de service liées à l'entretien routier du réseau routier national revêtues et non revêtues et pistes rurales classées.

Tableau 2 : Prévision des dépenses du FER, 1997-2002 (en millions de FCFA)

Prévisions de dépenses	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Entretien courant							
Réseau revêtu	1 120	1 143	1 064	1 020	1 082	989	6 418
Réseau national non revêtu	1 221	1 255	1 293	1 329	1 364	1 398	7 860
Participation réseau Pistes rurales	-	58	239	431	505	583	1 816
Entretien Périodique							
Participation à l'entretien périodique sur réseau routier	58	245	1 074	2 090	3 755	4 941	12 163
Réhabilitation (contrepartie)							
Réseau national non revêtu	-	52	54	55	57	-	218
Ouvrages de drainage	-	13	14	14	14	-	55
Frais additionnels Fonds Routiers							
Dépenses de restructuration du personnel	-	420	180	-	-	-	600
Frais de fonctionnement (2%)	48	64	78	80	80	80	430
Appui DGTP (2%)	48	64	78	99	136	158	583
TOTAL	2 495	3 314	4 074	5 118	6 993	8 149	30 143

6. INTERVENANTS DANS L'EXECUTION DU PROGRAMME DU FER

Les intervenants dans le programme du FER sont :

6.1 Le Conseil des Routes

Le conseil des routes est l'organe délibérant chargé de l'administration du FER. Les membres du conseil des routes ont été tous nommés par décret présidentiel n° 97-043/PR. Le conseil des routes est composé de 15 membres représentant l'Etat, les opérateurs économiques et les usagers de la route. Le conseil des routes a le rôle essentiel suivant : (i) approuver le budget-programme annuel d'entretien routier du FER proposé par la DGTP, (ii) contrôler la gestion administrative et financière du FER, (iii) approuver les rapports d'activités et arrêter les comptes de la Direction du FER, etc..

6.2 La Direction Générale des Travaux Publics (DGTP)

La Direction Générale des Travaux Publics (DGTP) gère la totalité de la programmation des activités de réhabilitation et d'entretien routier (réseau routier national revêtu et

non revêtu, réseau des pistes rurales, réseau d'ouvrages d'art et hydrauliques). En plus des programmes routiers financés sur fonds extérieurs, la DGTP prépare les programmes annuels d'entretien routier à être financés par le FER, depuis la collecte des données jusqu'à l'élaboration du budget-programme définitif à soumettre à l'avis de la Banque mondiale et à l'approbation de Conseil des routes. Elle assume les tâches liées à la préparation des dossiers d'appels d'offres, l'évaluation des offres, la passation des marchés de travaux et des contrats d'études et contrôle de travaux confiés aux PME, ainsi que la gestion des marchés et contrats passés.

La Direction Générale des Travaux Publics est appuyée dans ses tâches, sur la plan technique, par la Direction des routes, la Direction des Pistes Rurales et les 5 Directions Régionales des T.P., et sur la plan gestion, par la Direction de contrôle de Gestion.

6.3 La Banque mondiale (IDA) :

L'appui de la Banque mondiale (IDA) au Projet des transports routiers du Togo qui comprend la composante FER est très remarquable. La Banque a soutenu la mise en place des réformes dont celle créant le FER dans sa formule actuelle et a été à la base de toutes les études de diagnostic et de stratégie pour l'entretien de l'ensemble du réseau routier national (réseau routier national revêtu et non revêtu, réseau des pistes rurales, réseau d'ouvrages d'art et hydrauliques).

Le rapport d'évaluation du projet PTR issu de ses différentes études financées entièrement par la Banque mondiale, a déterminé clairement les priorités et la stratégie du Gouvernement pour asseoir un système de gestion efficace du secteur des transports routiers. Selon le mécanisme de financement des composantes du programme PTR, l'appui financier de la Banque mondiale au Projet concerne essentiellement la réhabilitation des routes revêtues et non revêtues, les grosses réparations des routes revêtues, la phase expérimentale du programme des pistes rurales, et la réhabilitation des ouvrages d'art et hydrauliques sur les routes nationales en terre, le tout pour un montant équivalent à 25 milliards fca environ., non compris l'appui institutionnel et pour l'amélioration de la sécurité routière.

Cette prise en charge par l'IDA allège considérablement la tâche au FER qui ne financera au cours de ses premières années d'existence que les travaux d'entretien courant sur le réseau routier revêtu et non revêtu, pour le rattrapage du retard accumulé sur plusieurs années dû au défaut d'entretien du réseau routier. C'est ainsi qu'il est prévu qu'à partir de 2002, le FER assurera le financement intégral de l'entretien périodique du réseau non revêtu, ce qui permettra de garantir la pérennité des réhabilitations financées dans le cadre du programme de transport routier.

6.4 La Direction du Fonds d'Entretien Routier (FER)

Le Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé par loi n°97 - 02 du 10 janvier 1997. Le FER est un établissement public, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et est placé sous la tutelle du Ministre chargé des travaux publics. Le FER a pour unique objet le financement de l'entretien du réseau routier et soumet au conseil des routes le programme annuel des travaux d'entretien routier élaboré et proposé par la Direction générale des travaux publics. Le directeur du FER, nommé par le conseil

des routes, est ordonnateur du budget du FER et est responsable de sa gestion devant le conseil des routes.

6.5 Les Petites et Moyennes Entreprises (PME)

Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) sont chargées de l'exécution des travaux d'entretien routier qui leurs sont attribués à la suite des procédures d'appels d'offres nationaux, de consultations restreintes ou de marchés gré à gré. A l'heure actuelle, la totalité des travaux d'entretien routier est exécutée par les PME

6.6 Les Bureaux d'Etudes Locaux

Les Bureaux d'Etudes nationaux sont sollicités par la DGTP pour assurer les prestations de contrôle et surveillance des travaux des PME et pour des prestations d'étude dans le cadre de la programmation des travaux d'entretien routier ou de réhabilitation routière.

6.7 Les Bureaux d'Audit Internationaux

Les bureaux d'audit internationaux sont sollicités pour assurer les prestations d'audit financier, technique et des procédures de passation et de gestion des marchés pour garantir une bonne gestion du crédit du FER.

7. ORGANISATION DE LA DGTP POUR LA GESTION DE L'ENTRETIEN ROUTIER

7.1 Réorganisation de la DGTP

La DGTP a été réorganisée et a procédé au recentrage de ses activités et au renforcement de sa capacité, conformément à la stratégie du Gouvernement pour lui permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- capacité nécessaire pour gérer les programmes de réhabilitation et d'entretenir le réseau rural ;
- capacité nécessaire pour assumer efficacement les tâches de passation des marchés dans le cadre de la déconcentration décidée par le Gouvernement (décret 97-003/PR du 10 janvier 1997) ;
- amélioration de ses performances en matière de gestion et de contrôle des contrats de travaux confiés aux entreprises ;
- amélioration de la gestion des données routières dans la perspective du renforcement de l'efficacité de la programmation des travaux et de l'entretien routier ;
- transfert de l'ensemble des activités d'entretien routier de la régie aux PME, et optimisation de l'utilisation des compétences existantes tant dans l'administration que dans le secteur privé.

Cette réorganisation a recentré également les activités des Directions techniques de la DGTP : Direction des Routes et Direction des Pistes Rurales

7.2 Réorganisation de la Direction des Routes

La réorganisation de la DR a été effectuée dans la perspective d'une suppression des activités d'entretien routier en régie au profit de l'intervention des PME. Cette réorganisation est basée sur les éléments suivants :

- la totalité des activités de l'entretien routier est confiée à des entreprises privées au travers des contrats passés après appel d'offres et financés par le FER ;
- les activités de la division d'entretien routier seront recentrées sur la préparation des pièces techniques de gestion de contrats ;
- le personnel excédentaire à celui strictement nécessaire aux tâches de programmation, passation et gestion des contrats et contrôle d'exécution des travaux a été encouragé au départ, soit utilisé comme tâcheron pour l'exécution de l'entretien manuel sous contrat cantonnier ;
- la programmation routière sera effectuée à partir des données rassemblées dans une base de données routières (BDR) qui est entrain d'être mise en place à la division planification routière ;
- le contrôle des travaux a été, autant que possible, transféré aux bureaux de contrôle locaux et une partie du contrôle est dévolue aux Directions Régionales, sous l'autorité fonctionnelle de la Direction des routes ou de la Direction des piste rurales.

7.3 Réorganisation de la Direction des Pistes Rurales

Cette direction a été placée sous la responsabilité et l'autorité du DGTP. Sa mission fondamentale est d'assurer la planification et la programmation de toutes les opérations de réhabilitation et d'entretien sur le réseau des pistes rurales qui impliquent financièrement l'Etat togolais. A ce titre, elle assurera le secrétariat du CNCPR et le montage des opérations avec les divers partenaires (sociétés de développement agricole, collectivités décentralisées, partenaires locaux). Comme suite à ce recentrage :

1. la totalité des activités de l'entretien routier est confiée à des entreprises privées au travers de contrats passés après appel d'offres et financés par le FER ;
2. chaque direction régionale des T.P. comprendra le personnel nécessaire lié aux activités, qui sera placé sous l'autorité administrative du Directeur Régional et l'autorité fonctionnelle de la Direction des piste rurales, et
3. tout le personnel de l'actuelle Direction des pistes rurales adapté à ses nouvelles missions sera redéployé en fonction des nouvelles tâches, soit au niveau de cette direction, soit au niveau de ses directions régionales, soit au niveau des autres structures de la DGTP en fonction des besoins.

Personnel (hauts cadres) mis en jeu pour le suivi de l'entretien routier

Directions concernées	Etat actuel	Besoin suppl.
Direction des Routes	4	6
Direction des Pistes Rurales	2	4
Direction du Contrôle de gestion	3	2
Direction Régionale des T.P.-Maritime	1	-
Direction Régionale des T.P.-lateaux	1	-
Direction Régionale des T.P.-Centrale	1	-
Direction Régionale des T.P.-Kara	1	-
Direction Régionale des T.P.-Savanes	1	-
Total	14	12

N.B. : La Banque mondiale a autorisé le recrutement ponctuel d'ingénieurs assistants (4) pour appuyer les équipes actuelles de la Direction des routes et des Pistes rurales, qui sont payés sur le PTR financé par elle, en attendant la requête pour leur intégration définitive par la fonction publique du Togo. La Banque Africaine de Développement a autorisé aussi le recrutement de 2 ingénieurs pour assister la Direction des Routes dans le cadre de son projet (réhabilitation Lomé-Notsé). Si ces deux actions d'intégration sont conclues, les besoins supplémentaires seront satisfaits à hauteur de 50 %.

8. PROCEDURES DE PASSATION CONTRATS DES TRAVAUX FINANCES PAR LE FER

8.1 Attribution des marchés de travaux sur appels d'offres

Conformément aux dispositions de l'accord de Crédit IDA n° 2989-TO du 12 janvier 1998, les procédures de passation des marchés pour les travaux sur financement FER ont respecté les dispositions des dossiers-types d'appel d'offres de la Banque mondiale. En cas d'appel d'offres, la procédure a respecté les principes de l'appel d'offres ouvert national qui n'exclut pas la participation des soumissionnaires internationaux (étrangers).

8.2 Problèmes rencontrés dans les procédures d'attribution des marchés par appels d'offres

Le respect des dispositions des dossiers-types d'appel d'offres de la Banque mondiale dans le cas des appels d'offres ouverts nationaux nous expose à quelques difficultés au niveau de l'attribution des marchés, bien que cette méthode soit logiquement efficace et rapide, car permettant une consommation rapide des crédits alloués. En effet, la particularité du règlement particulier d'appel d'offres (ou instructions aux soumissionnaires) inclus dans les procédures de passation des marchés selon les dispositions des dossiers-types de la Banque est le principe de post-évaluation, par opposition au principe de présélection. Dans le cas du principe de post-évaluation, toutes les offres reçues sont ouvertes y compris les offres financières, sans aucun rejet lors de l'ouvertures des offres, alors que dans le cas du principe de présélection, seules les offres financières des soumissionnaires pré-qualifiés sont ouvertes. Dans le cas de post-évaluation, l'argument de revendication repose plus sur le bas coût de l'offre et

non sur la conformité et la recevabilité de l'offre, de sorte qu'il se crée des discussions autour des offres non conformes pour la simple raison qu'elles sont moins chères. Le rôle du RPAO est ainsi ignoré et bafoué.

8.3 Attribution des marchés par procédures légales accélérées

sur consultation restreinte

Lorsque les circonstances l'exigent, des consultations restreintes seront faites au niveau des entreprises de bonnes performances pour accélérer la procédure d'attribution des marchés pour fin de consommation rapide des crédits alloués. Le caractère légal de cette procédure réside dans le fait qu'elle respecte toutes les dispositions du nouveau décret de limitation de seuils de marchés financés dans le cadre du PTR et du FER.

sur reconduction

Les marchés sur reconduction concernent pour la plus part des cas des avenants aux marchés initiaux ou des marchés gré à gré sur la base des pris unitaires issus de l'adjudication antérieure.

L'attention de la DGTP a été attirée sur les retards énormes accusés dans le démarrage des travaux d'entretien routier sur financements du FER au cours des deux premières années 97 et 98 pour lesquelles le retard atteint six (6) mois. Or, nous avons un planning à respecter qui n'est que celui retenu dans notre manuel de procédures à la disposition de chaque responsable concerné par la gestion de l'entretien routier. En conclusion d'une grande réunion de tous les responsables de la DGTP, tenue en août 98, à Lomé, l'engagement a été pris de respecter le planning d'exécution du programme annuel d'entretien routier à partir de l'année 1999, les deux premières années 97-98 étant considérées comme des années de rodage.

marché à prix unitaires (travaux urgents des directions régionales des T.P.)

Pour ce faire, et compte tenu du temps moyen que prend une procédure complète d'appel d'offres ouvert, 5 à 6 mois, nous envisageons des procédures accélérées et efficaces, pour attribuer rapidement les marchés, mais tout en respectant la déontologie et les règles de l'art en la matière.

Cette nouvelle disposition que nous comptons appliquer à partir de la campagne 99 consiste à : (i) prendre pour base la méthode conventionnelle d'appel d'offres ouvert au respect de la procédure usuelle et cela, d'une manière périodique, (ii) garantir le niveau des prix unitaires des attributaires pour une durée maximum de deux ans et (iii) à pouvoir établir des marchés à tranches fermes suite aux résultats immédiats de l'appel d'offres, et des marchés à tranches conditionnelles par application des prix unitaires à montants initiaux conservés. Il est certain qu'une telle disposition pour les futures campagnes d'entretien routier, en appui aux méthodes conventionnelles d'appel d'offres ouverts périodiques, nous permettra de consommer rapidement les crédits annuels du FER afin d'éviter de donner l'impression que « le FER a trop d'argent disponible qui dort dans ses comptes ».

8.4 Attribution des contrats de contrôle

La procédure d'attribution des contrats pour prestations des bureaux locaux suivra les procédures de recrutement selon le dossier-type de consultation de la Banque

Mondiale, mais les offres financières devront tenir compte d'un montant plafond limite en fonction des crédits du FER prévus pour ces prestations (autour de 6% du montant des travaux à contrôler). Une simulation préalable du coût des prestations en tenant compte des prix usuels montre qu'une libre soumission des offres par les bureaux locaux conduit à des offres financières très largement supérieures aux offres obtenues par limitation, quelque soit la concurrence.

Pour le contrôle géotechnique, il a été élaboré des contrats séparés avec le LNBTP pour un montant total forfaitaire de 6 millions Fcfa TTC par direction régionale pour la campagne 98. Pour la campagne 99, nous envisageons la possibilité d'intégrer ces prestations de contrôle géotechnique dans le contrat du bureau de contrôle, pour raison de coordination et cohérence. Il est à noter que le contrôle géotechnique s'est avéré efficace et très salubre pour la bonne exécution des travaux d'entretien routier par les P.M.E.

Résultats des 3 premières campagnes financées par le FER

Les résultats des 3 premières campagnes financées par le FER (97, 98 et 99) sont consignés dans les tableaux joints en annexe, à travers les « CARTES D'IDENTITE D'ADJUDICATION OU D'ATTRIBUTION »

9. PROCEDURES D'ELABORATION DU PROGRAMME D'ENTRETIEN ROUTIER

L'objet de la programmation est d'établir, pour chaque itinéraire éligible au financement par le FER, la liste des tâches à réaliser sur le réseau à la charge de la DGTP et de définir le budget d'entretien courant et périodique correspondant.

9.1 Définition de l'entretien courant et périodique

Le programme d'entretien routier (chaussées, ouvrages de traversée et de drainage longitudinal, ouvrages d'art, ouvrages annexes) sera décomposé en deux catégories :

Entretien courant

L'entretien courant recouvre les tâches qui sont à effectuer au moins une fois par an sur les chaussées et autres ouvrages de l'ensemble du réseau revêtu ou en terre. L'entretien courant comprend :

Pour les routes revêtues : le cantonnage, le curage des fossés, le point à temps bitume, le curage mécanique ou manuel des fossés et ouvrages hydrauliques, le traitement des points critiques, le rechargement des accotements

Pour les routes en terre : le cantonnage, le curage des fossés, le point à temps terre, le curage mécanique ou manuel des fossés et ouvrages hydrauliques, le reprofilage léger ou lourd, le rechargement partiel, le traitement des points critiques.

Entretien périodique

L'entretien périodique des ouvrages et des chaussées sur le réseau non revêtu comprend les travaux dont la fréquence est supérieure à un an. Cependant, tous les travaux de reprofilage, même si la fréquence d'intervention est supérieure à un an

(routes à très faible trafic ou sur terrain peu sensible), seront considérées comme faisant partie de l'entretien courant.

L'entretien périodique des routes non revêtues consiste à rénover les assainissements de la route, à remettre en état les ouvrages de traversée et à mettre en place une couche d'usure de 15 cm en moyenne d'épaisseur de matériaux sélectionnés en continu ou en discontinu.

Pour le moment, l'entretien périodique du réseau revêtu n'est pas financé par le FER et est effectué suivant les mêmes procédures que les travaux neufs sous la responsabilité de la Direction des Routes. Il fait l'objet d'une programmation séparée, sous la coordination étant assurée par le DGTP.

9.2 Organisation des missions de collecte

Dispositions préparatoires

Dans sa lettre adressée aux directeurs régionaux pour les avertir de se préparer pour accueillir les missions de collecte et démarrer l'opération de collecte des données routières en vue de la préparation du budget-programme 99, la Direction Générale des Travaux Publics avait attiré l'attention des Directeurs Régionaux par l'introduction suivante :

« Le Fonds d'Entretien Routier (FER) est dans sa deuxième année d'activités, après la première année (1997) dont l'exécution du programme des travaux a connu un retard considérable et qui a vu l'achèvement des travaux au 2^e trimestre 1998. Il va sans doute que le même retard va se répéter pour cette deuxième année 98, pour des travaux qui viennent de commencer au cours du mois d'Août dernier. Nous remarquons que l'échéancier de consommation de crédit du FER pour les travaux d'entretien et aussi pour le projet de Transport Routier (PTR) financé par la Banque Mondiale annonce un faible taux d'absorption en fin 1998. Les prévisions de dépenses du programme FER 98 se situe autour de 3,3 milliards de FCFA et les engagements en fin de décembre serait de 1,3 milliard.

Pour éviter une lente utilisation des recettes du FER qui pourra porter préjudice à la pérennité et à la stabilité de cette nouvelle institution, il est urgent d'élaborer un budget-programme conséquent pour l'année 1999 qui tiendra compte de l'état actuel des dégradations et les désordres survenus sur les différents réseaux.

Quoique déjà en retard sur notre procédure d'élaboration du budget-programme annuel d'entretien routier campagne 1999, nous vous demandons de tout mettre en œuvre pour nous faire parvenir rapidement toutes les propositions du programme par région. »

Les instructions élaborées par la Direction des routes (DGTP) qui ont servi de guide aux chefs de mission et aux Directeurs Régionaux sur les procédures de collecte de données en vue de l'élaboration du programme 99 étaient contenues dans 17 points ci-après.

Instructions aux DRTP sur les procédures de collecte de données routières

Dans le cadre du programme d'élaboration du budget-programme d'entretien routier, les tâches de collectes de données routières seront effectuées en tenant compte des instructions et dispositions ci-après :

- Prendre en compte tous les problèmes de dégradations et de désordre survenus sur le réseau routier revêtu et non revêtu national à votre charge.
- Pour les routes revêtues : identifier et estimer tous les travaux de point à temps, grosses réparations, béton, signalisation et tous travaux liés à l'entretien de routes revêtues.
- Pour les routes non revêtues : identifier et estimer tous les travaux de réparation, rechargement et élimination des points critiques routiers, curage
- Pour les travaux de cantonnage, nous donner la situation des cantonniers et des coûts par tronçon et les coûts totaux prévisionnels d'exécution pour l'année 1999 (1^{er} Janvier 1999 au 31 Décembre 1999);
- Pour les ouvrages : identifier et estimer tous les travaux de point critiques des ouvrages, tous les ouvrages hydrauliques, points défaillants, buses, dalots etc..
- Tous projets émanant de l'étude ci-dessus, pour être pris en compte doit faire l'objet des devis quantitatifs conformes pour l'essentiel (ouvrage par ouvrage ou tronçon par tronçon) avec une note explicative;
- Les devis déjà envoyés à la DGTP doivent être inclus dans le présent programme qui seront reportés sur le programme 1999. Tous les travaux restés en instance doivent être repris dans le présent projet.
- Une équipe d'ingénieurs assistants de la Direction des Routes assistera l'équipe de votre Direction pour la collecte des données sur le terrain.
- Nous vous rappelons que lors de l'établissement des schémas itinéraires des routes en terre par Monsieur Rucquoy, Expert en entretien routier, il avait formé des agents de votre direction qui devront faire partie de votre équipe avec d'autres agents nouveaux. L'équipe devait comprendre le nombre d'agents jugés suffisants pour faire le travail. L'ensemble de l'équipe de votre direction, assistée de l'équipe de la Direction des Routes sera sous votre entière responsabilité pour mener à bien cette tâche de collecte de données routières pour l'élaboration du budget-programme annuel 1999 du réseau à votre charge.
- Pour bien mener cette opération, le Directeur Régional récupérera tous les stagiaires mis en poste sur les projets routiers en exécution dans sa région. Au cas où le nombre récupéré n'atteint pas 5 agents, il pourra le compléter, s'il le juge nécessaire par un recrutement extérieur pour une durée maximum de 2 semaines
- Les assistants recrutés pour la circonstance bénéficieront de la moitié du montant des indemnités telles que fixées dans les ordres de services des agents déjà mis en stage sur les différents projets routiers par la DGTP.
- Vous êtes avertis que les éventuels oublis ou omissions de travaux sur votre réseau routier ne seront pas la responsabilité de la Direction Générale des Travaux Publics.
- Tous les travaux que vous estimez à être fait en régie doivent faire l'objet d'un répertoire séparé avec devis estimatif à l'appui, projet par projet.

- Vous justifierez la prise en compte des itinéraires contraires aux priorités établies dans le rapport d'évaluation du Projet de transport routier (PTR) pour les routes nationales non revêtues (annexe C page 5 de 16 : Tableau C-2)
- Nous vous demandons de prendre vos dispositions pour accueillir, à partir du 06 Octobre, l'équipe d'ingénieurs assistants venant de la DGTP et la mettre au travail dès son arrivée, pour cela vous devez prendre les dispositions suivantes :
 - préparer votre équipe à intégrer à l'équipe de la DGTP
 - programme de travail comprenant le répertoire du réseau.
 - préparer un bureau de travail
 - l'hébergement
 - préparer d'autres logistiques nécessaires
- Pour les routes revêtues, les Bureaux d'Etudes en place pour le contrôle de point à temps seront chargés de faire l'actualisation de toutes les quantités sur les différentes tâches d'entretien conformément à la lettre du Directeur général adressée à vous à ce propos.
- Vous êtes informés à l'avance de ce qui suit : En aval de la remise de données collectées sur le terrain, il est prévu une conférence de programmation à laquelle participeront tous les Directeurs Régionaux en vue d'effectuer les corrections et les ajustements nécessaires pour garantir la cohérence nationale et inscrire le programme dans les contraintes budgétaires de 1999. La date et le lieu de cette réunion vous seront communiqués ultérieurement.

9.3 Déroulement des opérations de collecte des données routières

Appui aux Directions régionales

Pour la collecte des données routières en vue de la préparation du Budget-programme, chaque Direction régionale a été appuyée par une mission de collecte de données routières qui a été dirigée par un Ingénieur Assistant recruté par la DGTP/DR sur avis de la Banque Mondiale afin d'assister la Direction des Routes dans ses activités de gestion de l'entretien routier. L'opération de collecte a duré du 06 au 30 Octobre 1998 sous la supervision des Directeurs Régionaux, pour chacun en ce qui le concerne.

Tâches de collecte effectuées sur le terrain

Dans le cadre de l'opération de collecte de données routières, les tâches suivantes ont été effectuées sur le terrain :

- mise à jour des schémas d'itinéraires en prenant en compte les modifications de l'état du réseau pour les routes non revêtues, en prenant appui sur les schémas itinéraires établis par la mission Rucquoy/GAI pour l'actualisation le programme d'élimination des points critiques et de
- rechargement
- les relevés des dégradations sur les routes revêtues
- inspection visuelle des ouvrages d'art et hydrauliques permettant d'évaluer les niveaux de services et les ouvrages critiques

- tous les relevés nécessaires permettant de pouvoir pour établir un tri de toutes les sections de routes revêtues et non revêtues, entre : (a) les sections qui peuvent faire l'objet d'un entretien courant au cours de la campagne à venir, (b) les sections dont le niveau d'usure est tel qu'un entretien périodique est nécessaire préalablement à la réalisation de l'entretien courant, et (c) les sections dont le niveau de dégradation nécessite une réhabilitation complète.
- Les réhabilitations concernent des itinéraires sur lesquels la dégradation est telle que la réalisation des opérations de renforcement de chaussée (renforcement ou reconstitution de la couche de roulement et gros entretien des assainissements) ne permettrait pas d'assurer un niveau de service normal au travers du seul entretien courant.

9.4 Proposition d'un avant-projet de programme

Une estimation des coûts de travaux sur chaque section a été effectuée à partir des données des schémas d'itinéraires qui auront été exploités pour permettre la définition des travaux au niveau de précision avant-projet sommaire (APS). Les opérations d'établissement des schémas itinéraires et d'estimation des coûts de travaux sur chaque section ont été faites immédiatement dans chaque direction régionale après la collecte de données, avec l'assistance et la participation des directions régionales

Après cela, il a été préparé sur cette base, un avant-projet de programme distinguant l'entretien courant, de l'entretien périodique et de la réhabilitation et comprenant des propositions de programme chiffré d'entretien courant des routes revêtues et non revêtues, d'élimination des points critiques et d'entretien périodique des routes non revêtues, et de réhabilitation des ouvrages d'art et hydrauliques

9.5 Conférence de programmation pour ajustement du programme

Préparation de la Conférence de programmation

Les Directeurs régionaux avaient été informés à l'avance de ce qui suit : « En aval de la remise de données collectées sur le terrain, il est prévu une conférence de programmation à laquelle participeront tous les Directeurs Régionaux, la Direction des routes et la Direction des pistes rurales, en vue d'effectuer les corrections et les ajustements nécessaires pour garantir la cohérence nationale et inscrire le programme dans les contraintes budgétaires du FER pour 1999. La date et le lieu de cette réunion vous seront communiqués ultérieurement »

En effet, à l'issue de ces opérations de collecte de données routières, des documents préparatifs sur les schémas itinéraires, devis quantitatifs et estimatifs, tronçon par tronçon, et pour chaque direction régionale ont été établis pour aboutir à un avant projet du budget-programme d'entretien routier 1999. Cet avant projet du budget-programme a été soumis pour corrections et ajustements aux participants de la conférence de programmation qui a effectivement eu lieu à Sokodé (Direction régionale des T.P. Centrale) les 12 et 13 novembre 1998.

Pour assurer une continuité dans la gestion de l'entretien routier au niveau des Directions Régionales, La Direction générale avait demandé de faire participer trois (3) personnes de chaque direction régionale à cette conférence de programmation, à

savoir : le Directeur Régional, le Directeur Régional Adjoint et un collaborateur ayant participé au mieux à l'opération de collecte.

Objectif de la Conférence de programmation

La Conférence de programmation a pour objectif d'effectuer les corrections et les ajustements nécessaires pour garantir le respect du programme national d'entretien routier et s'inscrire dans les contraintes budgétaires de l'organe du financement du FER.

Au delà de l'objectif ci-dessus visé, la Conférence de programmation a aussi le mérite de faire asseoir ensemble tous les intervenants dans le processus de préparation des différentes tâches du programme des travaux d'entretien de notre réseau routier, pour échanger les points de vue sur les différents problèmes d'entretien routier et parvenir à un programme bien compris et arrêter d'un commun accord.

Déroulement des travaux de la Conférence de programmation

La Conférence a réuni au total 22 responsables ingénieurs et techniciens venant : de la direction des routes et des directions régionales. Selon le programme de travail arrêté, la réunion a duré deux jours et a suivi le déroulement suivant :

- résumé sur le déroulement de l'opération de collecte et les suggestions éventuelles pour améliorer les futures organisations de collecte de données.
- prise en compte des omissions ou situations récentes et urgentes constatées après la fin de la collecte
- présentation de l'avant projet de budget programme 99
- étude de l'avant projet de budget programme 99, direction régionale par direction régionale, pur fin de corrections et ajustements nécessaires

9.5 Outil de gestion de l'entretien routier

En plus du rapport d'évaluation du Projet de Transports Routiers (P.T.R.), deux manuels ont été mis en place pour aider les gestionnaires des programmes financés par la PTR et le FER.

Le manuel de mise en œuvre

Le manuel de mise en œuvre du projet des transports routiers comprend essentiellement :

- programmation de l'entretien des routes et de son financement par le budget national et le FER en dehors des crédits accordés par les bailleurs de fonds notamment la Banque Mondiale qui est le principal bailleur de fonds.
- Indicateurs de performance
- Organisation de la structure chargée de l'entretien routier, la Direction Générale des T.P. et ses directions opérationnelles.
- Procédures de gestion du crédit et modalité de passation des projets de marchés et le programme de formation du personnel.
- Les modèles de TdR d'assistance et d'audit.

Le manuel de procédures

Le manuel de procédures pour la gestion routière et la mise en œuvre et le financement de l'entretien routier comprend :

- Elaboration du budget programme annuel d'entretien routier et du Budget du FER (réseau national et rural) après collecte des données sur le terrain
- Procédure de passation des contrats travaux, contrôle, traitement des décomptes et paiement.
- Procédures de décaissement des fonds du FER.
- Procédures de contrôle de l'exécution des programmes et pour les réalisations des audits technique et financier extérieur.

10. PERSPECTIVES DU FONDS D'ENTRETIEN ROUTIER DU TOGO

10.1 Objectifs à poursuivre

Mesures conservatoires

Dans l'ensemble, l'on peut dire que le FER a été mis en place dans des conditions acceptables. Le Gouvernement doit maintenir une ferme volonté d'assurer un entretien efficace du réseau routier togolais. La Direction Générale des Travaux Publics du Togo pense que pour régler définitivement le problème d'ingérence dans la gestion du FER, tous les bailleurs de fonds qui accompagnent le Togo dans le développement du sous-secteur des infrastructures routières, doivent inclure une clause conservatoire au profit du FER dans les Accords de crédits de projets, les liant avec le Gouvernement Togolais-Emprunteur, pour assurer la pérennité du FER. La Banque Mondiale (IDA) et le Fonds Européen de Développement (FED) ont une responsabilité de « grands partenaires » et un grand rôle à jouer dans une telle démarche.

Amélioration de la gestion des activités du FER

En ce concerne la gestion des activités du FER, nous continuons les efforts pour une gestion plus efficace vis-à-vis des indicateurs de performance que nous nous sommes fixés et vis-à-vis de la gestion financière des ressources du FER. Deux types d'audit des activités financées par le FER seront menés chaque année d'exercice (audits financier et technique)

Renforcement de la DGTP en Ingénieurs

Pour cela, la Direction Générale des Travaux Publics du Togo, pour être plus efficace, doit bénéficier encore de recrutement définitif d'ingénieurs de conception pour faire face à la nouvelle masse de travail engendrée par l'avènement du FER. Les recrutements ponctuels doivent pouvoir être supportés par le FER.

Alimentation suffisante du FER

Les démarches au niveau du ministère chargé du Commerce et au niveau du ministère chargé des Finances doivent être poursuivies pour amener le niveau d'alimentation du FER à 30 francs CFA/litre en l'an 2000 comme convenu dans le plan de financement du FER.

Rattrapage du retard dans la programmation des activités du FER

Tous les efforts doivent être mis par la DGTP, malgré son handicap de ressources humaines insuffisantes, pour rattraper le retard enregistré dans la programmation et l'exécution du programme du FER qui est de 4 mois environ. Aussi, une évaluation des prestations des PME et des Bureaux d'études intervenant sur les activités du FER sera faite périodiquement pour établir une échelle de valeur entre les exécutants, pour déterminer les entreprises et les consultants plus performants afin d'améliorer le qualité de l'exécution des travaux d'entretien routier.

Mise en place des péages routiers

Les péages doivent être mis en place en l'an 2000 pour alimenter d'avantage le FER pour que ce dernier puisse évoluer vers le financement de l'entretien périodique et de grosses réparations.

ANNEXE 1**CARTE D'IDENTITE D'ATTRIBUTION (BUREAUX D'ETUDES)**

	<i>Campagne 1997</i>	<i>Campagne 1998</i>	<i>Campagne 1999</i>
Nombre de bureaux ayant déposé leur candidature	20	19	35
Nombre d'offres techniques jugées insuffisantes	10	12	28
Nombre d'offres techniques reçues valables	10	7	7
Nombre de lots attribués aux entreprises	25	23	25
Montant moyen par consultant (FCFA)	137 410 208	10 744 248	12 597 680
Nombre moyen de lots par consultant	2	2	2
Longueur totale à couvrir (km)	1291	1 181	1 291
Longueur moyen par consultant (km)	129	169	184

ANNEXE 2

CARTE D'IDENTITE D'ADJUDICATION (Routes Revêtues)

	Campagne 1997	Campagne 1998	Campagne 1999
Nombre d'entreprises ayant acheté le Dossier d'Appel d'Offres	52	68	57
Nombre d'entreprises ayant soumissionné	49	66	57
Nombre d'offres refusées (non conformes)	23	9	9
Nombre d'offres reçues	26	57	48
Nombre d'entreprises adjudicataires	19	16	13
Nombre de lots	26	23	25
Nombre de lots de montant < 50 millions	16	16	13
	adjudicataires	adjudicataires	adjudicataires
Montant moyen pour lots < 50 millions	39,3 millions	13 072 348	18,97 millions
Nombre de lots de montant entre 50 et 100 millions	2	5	0
Montant moyen pour lots entre 50 et 100 millions	56,5 millions	88 527 155	0
Nombre de lots de montant entre > 100 millions	2 adjudicataires	0	0
Montant moyen pour lots > 100 millions	209 millions	0	0
Montant total programmé (budget)	1 053 740 000 Fcfa	1150 000 000	1 250 000 000
Montant d'adjudication	1 374 102 080 Fcfa	811 883 359	474 093 438
Montant restant sur le budget	320 362 080	338 116 641	775 906 562
Pourcentage du montant restant	30	29%	62%
Longueur totale à couvrir	1291	1 181	1 291

THEME 3

LES MISES EN CONCESSION FERROVIAIRE

LA MISE EN CONCESSION DES RESEAUX FERROVIAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

Karim-Jacques BUDIN
*Spécialiste ferroviaire principal – Division transport
Banque mondiale – Washington*

Alors qu'au début des années 90, la quasi-totalité des chemins de fer des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre était exploitée par des entreprises publiques – faisaient seuls exception quelques chemins de fer minéraliers en Guinée, au Togo et au Libéria – les premières années du siècle qui s'approche verront la quasi-totalité de l'activité ferroviaire dans ces pays exploitée par le secteur privé, sous le régime de la concession. La Banque mondiale, le plus souvent en collaboration étroite avec les autres bailleurs de fonds qui apportent leur concours au développement dans la sous-région, a été étroitement associée au processus de mise en concession. Cette contribution résume brièvement les leçons acquises d'une expérience encore largement inachevée.

1. POURQUOI AVOIR FAIT APPEL A LA MISE EN CONCESSION PRIVEE ?

Dans les années 70, un très important effort de modernisation et de développement des capacités des réseaux ferroviaires avait été entrepris dans la sous-région et la Banque mondiale avait largement contribué au financement de ces investissements : reconstruction de l'axe Douala/Yaoundé au Cameroun, réalignement du chemin de fer Congo-Océan, réalignement du tronçon Abidjan-Bouaké en Côte d'Ivoire,... La construction du chemin de fer transgabonais avait également été lancée, malgré un avis fortement défavorable de la Banque mondiale. Tous ces investissements s'appuyaient sur des prévisions très généreuses d'évolution du trafic que la réalité démentit vite dès le début des années 80. La plupart des entreprises ferroviaires publiques, dont la santé financière avait en général été bonne jusqu'alors, entrèrent dès cette époque dans une période ininterrompue de déficits financiers croissants et de trésorerie négative. Sous l'effet d'une concurrence routière de plus en plus agressive à laquelle les entreprises ferroviaires ne savaient pas répondre et d'une gestion de l'activité ferroviaire marquée par la bureaucratie, une faible productivité des hommes comme des matériels, souvent un manque de rigueur dans la gestion et une absence totale de préoccupation commerciale, le chemin de fer perdait d'année en année de sa compétitivité. La qualité des services se dégradait, les difficultés financières ne permettaient ni investissement ni même dans de nombreux cas la maintenance adéquate des infrastructures et des matériels. Au mieux, les parts de marché du chemin de fer se réduisaient progressivement, et dans de nombreux cas, le volume du trafic ferroviaire lui-même déclinait. Le chemin de fer, qui avait dans le passé joué un rôle moteur dans le développement, devenait un obstacle au développement, à la fois parce qu'il était incapable de fournir les services de transports dont les économies avaient besoin et parce qu'il faisait peser un poids non négligeable sur les finances publiques.

Dès le début des années 80, il était reconnu que la bonne marche du secteur ferroviaire ne serait pas assurée, pour l'essentiel, par la mise en place de nouveaux programmes d'investissement, mais par une profonde modification des modes de gestion de l'activité. Malgré la réussite des quelques opérations de gestion privée d'activité ferroviaire mises en place dès cette époque mais limitées à des segments précis du marché – le transport des produits de l'industrie phosphatière au Sénégal par la SEFICS et le transport du minerai de manganèse par COMILOG sur le réseau du CFCO au Congo – la privatisation de la gestion de l'activité ferroviaire n'était toutefois alors mise à l'ordre du jour par personne, y compris chez les bailleurs de fonds. La politique sur laquelle un consensus se développa consistait à transformer l'entreprise ferroviaire en "entreprise commerciale" tout en lui conservant son statut d'entreprise publique, et à redéfinir les relations entre l'entreprise et l'Etat grâce à la mise en place de contrats-plans. Malgré certaines réalisations partielles remarquables – la mise en place d'instruments adéquats de gestion pour les activités exploitées à titre d'obligation de service public au Sénégal, au Mali et au Cameroun ; l'abandon de services non économiques et fortement déficitaires au Sénégal notamment, la réduction des effectifs de la REGIFERCAM au Cameroun de plus de 6000 à un peu plus de 3000, la mise en place d'un statut du personnel moderne au Sénégal – cette politique a globalement échoué. L'entreprise publique ferroviaire s'est avérée incapable de se conduire en véritable entreprise commerciale dans un milieu fortement concurrentiel. Les clients sont, le plus souvent, restés mécontents des services offerts, la route a continué à grignoter des parts de marché (le chemin de fer Dakar-Bamako qui traitait encore plus de 50% du trafic international du Mali au début de la décennie 90 en traite aujourd'hui moins du tiers), les entreprises ont continué à dégager des déficits.

Cette situation inextricable des chemins de fer n'était pas propre à l'Afrique subsaharienne. En Amérique latine, les mêmes causes produisaient les mêmes effets. Dans les premières années de la décennie 90, l'Argentine initia un programme de mise en concession de son réseau ferroviaire, qui sera suivi bientôt par les autres pays du continent. En Côte d'Ivoire, le régime de la concession était bien connu dans le domaine de l'eau, où elle donnait d'excellents résultats depuis plusieurs décennies et venait d'être utilisé avec succès dans le domaine de l'électricité. Confrontées aux très graves difficultés que connaissait le chemin de fer Abidjan-Ouagadougou, difficultés encore aggravées par la scission de l'ex-RAN en deux entités nationales, les Autorités ivoiriennes se demandèrent en 1992 pourquoi la formule de concession ne pourrait pas aussi être utilisée avec profit dans le domaine ferroviaire. Après concertation avec les Autorités burkinabè, les deux Gouvernements de Côte d'Ivoire et du Burkina prirent la décision, en juillet 1992, de réunifier et de privatiser l'exploitation du chemin de fer Abidjan-Ouagadougou. Le départ du vaste mouvement de mise en concession ferroviaire en Afrique de l'Ouest et du Centre était lancé. Dès l'origine, les bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, accompagnèrent un train dont ils n'avaient toutefois pas donné le départ.

2. OU EN EST-ON A FIN 1999 ?

La plupart des chemins de fer des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre seront exploités sous le régime de la concession privée dès les premières années de la décennie

2000. En Côte d'Ivoire et au Burkina, le chemin de fer Abidjan-Ouagadougou est exploité par SITARAIL depuis Août 1995 ; les résultats obtenus ont été présentés séparément au cours de cette rencontre ; nous les jugeons pour notre part très satisfaisants. Forts de cette expérience, la Côte d'Ivoire envisage désormais l'appel à la concession pour la construction et l'exploitation d'un nouveau chemin de fer urbain à Abidjan. Au Cameroun, CAMRAIL exploite le réseau depuis Avril 1999. Au Gabon, le groupement du Chemin de fer transgabonais a été désigné comme concessionnaire au début de l'année 1999 et la convention de concession a été signée en Juillet ; la reprise effective de l'exploitation par le concessionnaire devrait prendre place dans les premiers mois de l'an 2000. Au Sénégal et au Mali, le transport international, qui constitue l'essentiel de l'activité ferroviaire, sera exploité par une société à capitaux majoritairement privés, la SETI, avant la mi-2000 ; les offres techniques ont été remises par les candidats courant Octobre 1999. Le Bénin et le Niger ont annoncé récemment leur décision conjointe de principe de voir l'axe ferroviaire Cotonou-Parakou exploité sous le régime de la concession. Le processus de mise en concession du chemin de fer du Ghana démarrera dans les prochains mois. Celui du chemin de fer Congo-Océan, interrompu par la guerre civile au Congo-Brazzaville, devrait être relancé dès que les conditions de sécurité seront à nouveau entièrement rétablies. Enfin, le Togo pourrait envisager de faire appel au système de concession après avoir exploité depuis 1995 son chemin de fer sous le régime du contrat de gestion. Les seuls pays dans lesquels aucune décision de principe n'a encore été prise en matière de concession ferroviaire sont le Nigéria et la République démocratique du Congo.

3. DES RESULTATS INITIAUX TOUT A FAIT ENCOURAGEANTS

La mise en concession de l'activité ferroviaire offre-t-elle aux pays africains des perspectives pérennes pour une gestion efficace du chemin de fer ou sera-t-elle considérée dans une dizaine d'années comme une mode éphémère, comme l'est aujourd'hui la formule des contrats-plans qui nous était chère à la fin des années 80 ? C'est naturellement avec le recul des années que le succès de la formule pourra être jugé. Les premiers résultats, qui concernent en Afrique d'abord SITARAIL qui a désormais accumulé une expérience de quatre années, et dans une mesure beaucoup moindre CAMRAIL, sont toutefois tout à fait encourageants. Ils le sont également en Amérique latine, où près de 30 chemins de fer sont exploités sous le régime de la concession, y compris des chemins de fer pour les transports voyageurs de banlieue en Argentine et au Brésil. Dans presque tous les cas, le trafic – tout au moins sur les segments d'activité où le chemin de fer a un avenir – s'est développé de manière significative et la qualité du service offert s'est très fortement améliorée. Dans tous les cas, les contributions financières de l'Etat au secteur ferroviaire ont été soit purement et simplement éliminées, comme en Côte d'Ivoire et au Burkina, soit sont maintenant versées en contrepartie stricte d'obligations de service public clairement identifiées imposées à l'entreprise ferroviaire. En ce qui concerne plus spécifiquement l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'expérience acquise permet en outre de tirer plusieurs leçons.

4. ACCEPTABILITE POLITIQUE DE LA CONCESSION

De manière générale, et pourvu que l'effort d'explication soit conduit correctement, la formule de concession apparaît en fin de compte assez bien acceptée par l'opinion publique et par les hommes politiques. La crainte que la mise en concession soit vécue comme une "recolonisation" du chemin de fer s'est en général avérée non fondée ou pour le moins exagérée. Dans plusieurs cas, l'Etat a souhaité conserver une participation minoritaire dans le capital de la société concessionnaire. Cette formule, que nous serions par ailleurs enclins à ne pas recommander, peut contribuer à améliorer l'acceptabilité politique de la concession. Les tentatives d'attirer des actionnaires privés nationaux au sein du capital de la société concessionnaire semblent par contre souvent difficiles à mettre en œuvre dans une première étape, vraisemblablement parce que les investisseurs potentiels gardent encore de l'activité ferroviaire l'image d'une activité "structurellement" déficitaire. Les sociétés concessionnaires devront, au fur et à mesure qu'elles démontreront leur capacité à générer des profits, accorder une réelle importance à la diffusion d'une partie de leur capital auprès des investisseurs locaux, pour montrer leur volonté de se conduire en entreprises réellement africaines. La participation du personnel au capital de la société concessionnaire, qui est prévue de manière quasi systématique, est naturellement un excellent moyen d'améliorer l'acceptabilité de la concession auprès des travailleurs.

Les principales réticences d'ordre "politique" rencontrées à l'occasion des mises en concession concernent la mise en œuvre des programmes de réduction d'effectifs et, à un degré moindre, la suppression éventuelle de certains services voyageurs déficitaires. L'expérience jusqu'à ce jour montre que les réductions d'effectifs peuvent être gérées plus facilement qu'on ne le craint généralement, pourvu que les organisations syndicales soient associées au processus de mise en concession et que les pouvoirs publics soient à même de mettre en place, en général avec l'appui des bailleurs de fonds, des indemnités de départ suffisamment généreuses (l'excès de générosité pouvant toutefois poser de graves problèmes lors de programmes ultérieurs dans d'autres secteurs). La suppression de services voyageurs est inévitable dans le cas de services déficitaires que l'Etat n'estime pas justifiables d'une exploitation à titre d'obligation de service public, avec compensation financière correspondante du concessionnaire. Dans un cas au moins, cette question a détérioré l'image du concessionnaire ; un effort d'explication, où l'Etat devrait jouer un rôle primordial, est alors à entreprendre. On notera que, dans le cas du Cameroun où de nombreuses petites communautés rurales n'étaient desservies que par le rail, un programme de pistes rurales permettant la desserte de ces localités a été initié simultanément à la mise en concession, et que, dans une période intérimaire, le concessionnaire continuera d'exploiter des services locaux de desserte, avec compensation par l'Etat à titre d'obligation de service public.

5. LES CONCESSIONS DE "DEUXIEME GENERATION"

Par rapport à la première génération de concession ferroviaire que représente la concession SITARAIL, la nouvelle génération mise en place au Cameroun et au Gabon diffère sensiblement en ce qui concerne les responsabilités et les risques pris par le concessionnaire. Dans le cas de SITARAIL, les matériels roulants provenant des

réseaux publics restent la propriété des Etats, qui les louent au concessionnaire (le concessionnaire ayant toutefois le droit – et SITARAIL ne s'est pas privée d'exercer ce droit – d'acquérir en propre des matériels). Au contraire, les concessions de deuxième génération prévoient la vente – sous forme de location-vente ou de vente directe, à paiement différé – des matériels. En matière de financement des investissements tant en matière d'infrastructures que de matériels, la concession SITARAIL fait mobiliser par l'Etat la presque totalité des emprunts, ces emprunts étant eux-mêmes rétrocédés à des sociétés de patrimoine, et le service de la dette supporté par celles-ci étant couvert en totalité par le concessionnaire dans le cadre des redevances de concession. Les concessions de deuxième génération font mobiliser les financements, même en matière d'infrastructures, directement par le concessionnaire (sauf pour les seuls crédits de l'Association internationale de développement IDA, du groupe de la Banque mondiale, qui sont octroyés à l'Etat, qui les rétrocède au concessionnaire à des conditions relativement proches du marché). Cet accroissement du rôle du concessionnaire dans la mobilisation des financements s'accompagne de l'appel à de nouvelles sources de financement. Si les bailleurs de fonds "institutionnels" (tels l'IDA et l'Agence française de développement) assuraient dans le cas de la concession SITARAIL l'ensemble des financements, ils n'interviennent plus, dans les concessions de deuxième génération, que pour le financement des infrastructures – dont l'Etat conserve la propriété dans le régime de la concession – et pour lesquelles il est nécessaire de mobiliser des financements à très longue maturité. Les financements relatifs aux matériels roulants ont, dans ce nouveau schéma, à être mobilisés auprès d'institutions spécialisées dans le financement du secteur privé ou de banques commerciales. Pour sa part, le groupe de la Banque mondiale souhaite désormais offrir pour le financement des investissements des concessions ferroviaires un "paquet" dans lequel interviennent conjointement l'IDA (ou la BIRD pour les pays à revenu intermédiaire) et la Société financière internationale (SFI), l'IDA (ou la BIRD) assurant, avec une garantie de l'Etat, le financement à long terme des infrastructures, et la SFI assurant, sans garantie de l'Etat, le financement à moyen terme des matériels.

6. SOCIETES DE PATRIMOINE

Les nouvelles responsabilités confiées au concessionnaire et les nouvelles modalités de financement des investissements des conventions de deuxième génération rendent du même coup inutiles le recours aux structures-écrans entre l'Etat et le concessionnaire que constituent les sociétés de patrimoine, du type de celles mises en place en Côte d'Ivoire et au Burkina dans le cadre de la concession SITARAIL, par analogie à la formule qui avait été adoptée en Côte d'Ivoire dans le secteur de l'électricité. Au demeurant, la délégation de la maîtrise d'ouvrage des investissements, même dans le domaine des infrastructures, à une structure autre que le concessionnaire ne semble guère de nature à améliorer le choix des projets d'investissement et risque toujours de conduire à une perte d'efficacité dans la réalisation des projets. Enfin, le contrôle de la concession, qui en Côte d'Ivoire et au Burkina est assuré par les sociétés de patrimoine, peut de manière peut-être plus efficace être confié à une cellule spécialisée du Ministère des transports, selon la formule adoptée au Cameroun et au Gabon.

7. CHOIX DU CONCESSIONNAIRE

Les leçons apprises lors des diverses mises en concession ferroviaire en Afrique permettent désormais de dégager un modèle privilégié pour le choix du concessionnaire, ou, pour être plus précis, de l'actionnariat de référence de la société concessionnaire. Sauf dans des cas très particuliers, l'appel à la concurrence internationale apparaît comme le mode le plus adéquat de sélection de cet actionnariat, le processus concurrentiel s'exerçant en trois étapes : présélection, au cours de laquelle sont vérifiées les aptitudes techniques et financières des candidats ; sélection dite " technique " à l'issue de laquelle sont retenus les seuls candidats ayant présenté un " projet " satisfaisant pour la concession (sous forme principalement d'un plan d'entreprise à moyen terme) ; enfin, sélection finale des candidats techniquement acceptables, sur la base d'un critère financier simple (en général la redevance de concession proposée). L'expérience montre aussi, mais ce n'est guère une surprise, que la transparence du processus et la qualité des propositions est fortement liée à la qualité technique des documents élaborés pour l'appel d'offres et qu'à cet égard, les consultants qui apportent leur concours aux Etats sont eux-mêmes en train de forger leur expérience dans ce domaine particulier.

Jusqu'aux dernières opérations en cours, les concessions ferroviaires en Afrique de l'Ouest et du Centre n'ont attiré qu'un nombre limité de candidats. Deux candidats se sont présentés pour la concession du chemin de fer Abidjan-Ouagadougou, trois pour celle du Cameroun (dont deux seulement ont franchi l'étape de sélection technique), deux pour celle du Gabon (dont un seul a présenté une offre financière), deux pour la création de la société d'exploitation du trafic international sur le chemin de fer Dakar-Bamako. En fait, les concessions ferroviaires d'Argentine n'avaient pas attiré beaucoup plus de concurrents. Mais la mise en concession du chemin de fer phosphatier d'Aqaba, en Jordanie, lancée en 1998 selon un schéma très semblable à celui des concessions " de deuxième génération " a quant à lui attiré sept candidats, dont six en provenance d'Amérique du Nord. L'absence d'expérience sur le continent, la perception d'un risque politique important, le sentiment – certainement erroné, mais persistant dans de nombreux milieux – que, d'une manière ou d'une autre, les pays d'Afrique sub-saharienne francophone restent assez largement une " chasse gardée " des entreprises de l'ancienne puissance coloniale, constituent vraisemblablement, parmi d'autres, des facteurs explicatifs de cette relativement faible attractivité des concessions ferroviaires africaines.

8. EN GUISE DE CONCLUSION

L'Afrique de l'Ouest et du Centre du nouveau millénaire a besoin d'un système de transport efficace si elle veut assurer son développement. Le chemin de fer peut être un des atouts importants de ce système, mais ne le sera que s'il adopte résolument des modes de gestion efficaces, permettant au transport ferroviaire de faire la preuve de sa compétitivité dans un environnement fortement concurrentiel. Les réformes poursuivies souvent avec ténacité depuis près de vingt ans ont montré que, dans la pratique, cet objectif ne pouvait pas être atteint en conservant à l'entreprise chargée de la gestion de l'activité ferroviaire son statut d'entreprise publique. La concession des chemins de fer africains, dont les règles du jeu s'affinent et s'adaptent à la lumière de l'expérience, ne procède pas d'un choix idéologique. Elle constitue une opportunité de définir un nouveau cadre de partenariat avec l'Etat dans lequel le secteur privé met au service du secteur ferroviaire l'efficacité de sa gestion, son potentiel d'innovation, son dynamisme commercial et ses aptitudes à mobiliser les capitaux nécessaires à la modernisation de l'outil ferroviaire. Le groupe de la Banque mondiale reste à la disposition des pays africains qui s'embarquent dans le processus de mise en concession pour partager avec eux les leçons de son expérience et apporter son concours dans la mise en place des financements requis.

MISE EN CONCESSION : BILAN ET PERSPECTIVES DE L'EXPERIENCE DE BOLLORE

Jean-Yves MONPERT
Bolloré
Paris - France

1. INTRODUCTION

Chargé de vous présenter le bilan de l'expérience en matière de mise en concession du groupe Bolloré, ainsi que les perspectives qui en découlent, alors que j'interviens au sein d'un atelier consacré au transport ferroviaire tandis que celui de l'après midi sera voué à l'activité portuaire, il se trouve que le sujet qu'il m'a été demandé de vous exposer couvre pour l'essentiel ces deux domaines, me permettant ainsi d'établir un lien entre ces deux ateliers.

Si j'ajoute qu'il m'a paru logique, avant de tirer un premier bilan et de vous faire état de perspectives, de vous présenter préalablement en quelques mots le Groupe que je représente ici aujourd'hui et surtout de vous exposer notre expérience en matière de mise en concession, vous aurez alors pratiquement le plan d'un exposé que j'entends faire bref, d'autant que M. Abdel Aziz THIAM a déjà partiellement défloré une partie notable de mon sujet en vous dressant, hier, un bilan exhaustif des 4 premières années de la concession ferroviaire SITARAIL, véritable réussite dont le Groupe Bolloré s'honore d'avoir été à la fois le principal acteur, le leader et le pionnier, même si, par contre, d'aucuns considèrent que le sujet sent désormais un peu le réchauffé....

Pour clore cette introduction, permettez-moi enfin d'ajouter une touche plus personnelle en vous indiquant que j'ai rejoint en 1992 le Groupe Saga, alors indépendant et principal concurrent de SDV sur l'Afrique, avant que le Groupe Bolloré n'en prenne ensuite le contrôle en 1997, tout en maintenant l'indépendance des entités juridiques. Appartenant désormais à la holding du Groupe, je relève d'une petite équipe pluridisciplinaire travaillant sur des projets de développement ciblés sur le continent africain, au sein de laquelle je reste en charge du suivi global des activités ferroviaires tandis que le reste de mon activité principale est consacrée à l'étude de projets d'investissements dans le domaine plus large des transports, notamment des projets portuaires, peut-être plus conformes à mes origines d'officier de marine, sans pour autant néanmoins renoncer aux autres secteurs où nous sommes parfois susceptibles d'intervenir.

2. PRESENTATION DU GROUPE BOLLORE

2.1 Le Groupe Bolloré fait partie des 200 premiers groupes européens.

Ayant réalisé un chiffre d'affaires de près de 30 milliards de francs en 1998, dont 66 % à l'étranger, ce qui en fait l'un des 50 premiers exportateurs français, le Groupe Bolloré emploie plus de 30 000 personnes dans le monde, au travers d'activités réparties entre un pôle industriel et un pôle financier.

2.2 Le Groupe Bolloré exerce principalement trois métiers dans lesquels il occupe des positions de leader :

- d'abord le Transport, dans les domaines de
 - la commission de transport maritime, aérien et terrestre (2 millions de m2 d'entrepôts, de magasins et de bureaux à travers le monde, au travers de 600 agences dans 130 pays) ;
 - les services portuaires et maritimes (n° 1 français avec 15 % du marché global, 550 000 m2 de bureaux et de magasins en Afrique, 3 000 engins motorisés) ;
 - l'exploitation de lignes maritimes (45 navires exploités sur 6 lignes principales) ;
- ensuite le Tabac, au travers de la fabrication et de la distribution de cigarettes en Afrique francophone et Madagascar (25 000 planteurs en Afrique et 12 milliards de cigarettes vendues annuellement, correspondant à des parts de marché allant de 50 à 95 % selon les régions) ;
- enfin, les Films pour condensateurs et emballages (35 % du marché mondial avec des usines en France, aux USA et en Chine, 90 % de la production étant exportée vers 37 pays) ainsi que pour papiers spéciaux (n° 2 européen) et cahiers à cigarettes (n° 2 mondial avec 20 % du marché).

Par ailleurs, le Groupe possède une activité de distribution de produits pétroliers principalement en France, aux Pays-Bas et en Allemagne (3 millions de tonnes commercialisées annuellement - 200 000 m2 d'entrepôts).

Il détient également des participations importantes dans des holdings financiers dont l'activité essentielle est la culture de palmiers et d'hévéas en Asie et en Afrique (le Groupe possède ainsi en propre plus de 20 000 hectares en Malaisie et au Cameroun, et au travers de participations diverses, 200 000 hectares en Indonésie et en Afrique).

2.3 La stratégie du Groupe s'appuie sur 4 principes fondamentaux, appliqués à chacune de ses entités :

- le leadership international, instauré par une politique de niches, la diversification de l'offre, un savoir-faire reconnu et une forte action commerciale ;
- le sens de l'innovation, qui s'exprime dans les choix techniques, la recherche constante de la qualité, la mise en place de nouvelles organisations et de nouveaux process de fabrication ;
- un capital logistique adapté aux exigences des clients et assuré par la maîtrise des outils industriels ;
- la compétence des hommes acquise par la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de formation.

2.4 L'activité Transport du Groupe Bolloré génère 60 % du chiffre d'affaires et regroupe plus de 15 000 personnes dans le monde entier

Cette activité est répartie essentiellement entre deux de ses principales filiales, les sociétés Saga et Bolloré (issue de la fusion entre Bolloré Technologies, société holding, et la société SDV, déjà présentée), et s'exerce prioritairement sur l'axe Nord-Sud, le Groupe ayant choisi il y a plus de douze ans de déployer ses moyens de commissionnaire de transport et ses lignes maritimes vers l'Afrique et à partir d'elle, y compris dans des zones réputées difficiles.

Cette politique de niches a ainsi permis au Groupe de devenir l'un des leaders mondiaux sur l'axe Nord Sud, avec 18 ports desservis en France et 22 en Afrique, en dépit d'une concurrence très vive illustrée par l'affrontement actuel entre l'armement maritime Maersk du Groupe AP Moller, premier armement maritime mondial en matière de porte-conteneurs et qui a acquis au printemps dernier l'armement belgo-sud africain SCL, et Bolloré, renforcé par la reprise toute récente de l'armement anglais OTAL qui a suivi la reprise en juin dernier du réseau des filiales africaines AMI du Groupe CMB, permettant dans les deux cas d'étendre notre influence dans les pays anglophones, notamment et y compris en Afrique de l'est.

Cette volonté de leadership repose en effet sur la qualité des réseaux terrestres de Saga et de Bolloré, leur permettant d'être présents non seulement dans les principaux ports africains, mais aussi dans pratiquement tous les pays de l'intérieur ainsi que sur les principales voies assurant le désenclavement de ceux-ci. Pour illustrer ce propos et conclure cette présentation un peu longue mais dont l'objet permet de suggérer pour partie notre stratégie, permettez-moi de vous citer quelques chiffres attestant de la place privilégiée de l'Afrique dans nos activités :

- ancienneté de nos implantations supérieure à 50 ans ;
- nombre de pays où nous sommes représentés : 35 pays ;
- effectifs employés : supérieurs à 14 000 personnes, dont près de 400 expatriés, sans compter 6 à 7 000 temporaires ;
- moyens techniques déployés : plus de 2 300 engins moteurs et autant de remorques ; près de 100 grues ; plus de 1 700 terminaux d'ordinateurs.

Je me dois d'ajouter que dans les chiffres cités, outre que ne sont pas comptabilisées nos acquisitions les plus récentes (armement OTAL et société de transit AMI), ne sont prises en compte que les sociétés où nous sommes majoritaires, ce qui revient à dire que n'y figurent pas, en particulier, nos activités ferroviaires, dans la mesure où, bien qu'en assurant le contrôle, nous ne sommes pas directement majoritaires dans les sociétés concessionnaires correspondantes. L'intégration de celles-ci reviendrait alors à ajouter près de 5 000 cheminots, plus de 50 locomotives de ligne, autant d'engins de manœuvre, près de 100 voitures de voyageurs et plus de 1 700 wagons (auxquels s'ajoutent 300 wagons de particuliers), le tout circulant sur des réseaux ferrés totalisant plus de 2 300 km de voie métrique.

3. NOTRE EXPERIENCE EN MATIERE DE MISE EN CONCESSION

Concernant en effet l'expérience du groupe BOLLORE en matière de concession (limitée bien évidemment au seul secteur des transports, objet de ce séminaire, alors que nous avons aussi des "concessions" forestières ou de plantations agroalimentaires - hévéas, palmiers, coton...), chacun sait que l'origine de cette expérience remonte à la décision stratégique de

SAGA de s'impliquer dans le secteur ferroviaire quand une première opportunité s'est présentée en 1992 au travers de l'appel d'offres de la première opération de ce genre lancée en Afrique, à l'occasion de la mise en concession de l'exploitation de l'axe ferroviaire ABIDJAN-OUAGADOUGOU-KAYA, c'est à dire le projet SITARAIL dont M. THIAM vous a présenté hier le bilan.

J'ai déjà eu l'occasion, à diverses reprises, d'en expliquer les motivations originelles, sur lesquelles néanmoins je reviendrais à plusieurs reprises. Quoiqu'il en soit, n'ayant à l'époque d'autre connaissance du chemin de fer que notre seule approche de chargeur (de 1er chargeur, dois-je néanmoins préciser, puisque nous représentions en 1992 30 % du CA, et donc directement intéressés au bon fonctionnement du chemin de fer), nous n'avons cependant pas hésité à saisir cette opportunité en constituant autour de nous un groupement associant SAGA, SDV, un partenaire local, SICC, très présent sur la filière café/cacao, ainsi que la compétence technique qui alors nous manquait au travers d'un partenariat technique avec SYSTRA, à l'époque SOFRERAIL, c'est à dire l'ingénierie de la SNCF. En reprenant le réseau de l'ex-RAN (scindée depuis 1989 entre la SICF et la SCFB), notre objectif était double : améliorer significativement le fonctionnement du transport ferroviaire, jugé d'autant plus indispensable au développement de nos activités de base en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso que ce mode de transport est particulièrement bien adapté aux produits acheminés, en même temps qu'occuper un maillon jugé stratégique car nous permettant de garantir la continuité de notre chaîne de transport.

L'historique de la gestion de ce projet n'est plus à faire ; l'exposé de son heureux aboutissement ainsi que de sa réussite globale non plus, tandis que je pourrais éventuellement m'efforcer de répondre à certaines de vos questions si vous le souhaitez, sans être certain d'être le mieux placé ici. Quoi qu'il en soit, plus de quatre ans après la reprise effective de l'exploitation ferroviaire sur l'axe ABIDJAN-OUAGADOUGOU-KAYA, alors qu'en parfaite symbiose avec la Direction Générale en place au sein de SITARAIL, nous en assurons à l'image de nos autres filiales une étroite supervision, je considère que nous avons acquis là, outre une bonne connaissance des difficultés de l'exploitation d'un réseau ferroviaire, fusse-t-il réduit à un seul axe, une solide expérience en matière de " concession " dans ses principaux aspects : construction juridique et contractuelle, partenariat Autorité concédante/Concessionnaire, gestion d'un patrimoine public concédé, relations avec les bailleurs de fonds institutionnels (sans l'appui desquels ces projets n'auraient jamais vu le jour), mise en œuvre d'une exploitation commerciale dans le respect d'éventuelles obligations de service public....

Dans la foulée, c'est à dire en 1995, et compte tenu du retentissement de cette opération, soit à notre propre initiative, soit sur demande spontanée émanant d'Autorités publiques, soit enfin parce que la concrétisation du processus SITARAIL a conduit différents Etats, à l'instigation et/ou avec l'appui des bailleurs de fonds, à lancer à leur tour des opérations analogues, notre Groupe a ainsi été amené à postuler comme candidat à la gestion d'infrastructures diverses. C'est ainsi qu'à titre personnel, j'ai été amené à étudier de nombreux projets tels que :

- dans le domaine ferroviaire, les mises en concessions de la REGIFERCAM, dont chacun ici connaît le résultat, de l'OCTRA, attribuée à un Groupement concurrent, de celle actuellement en cours concernant la partie du trafic international entre DAKAR et BAMAKO, sans parler de projets, interrompu comme sur le CFCO ou annoncé comme l'OCBN ;

- en matière portuaire, les mises en concession des terminaux à conteneurs des ports de DAKAR, projet dont nous avons pris l'initiative mais dont nous avons suspendu l'étude, quoique avancée, pour des questions d'opportunité, et de DOUALA, pour lequel nous venons de répondre à un appel très récent à candidatures, tandis qu'en outre nous sommes associés, en tant que candidat potentiel au sein d'un groupement plus large, au projet de création d'un terminal au port de LOME (projet LOME Terminal Services - L.T.S.) ;
- enfin, au titre des divers, des projets de gestion d'installations de production électrique associée à la mise en exploitation d'un gisement d'hydrocarbures (Tchad), de création d'un port (Gabon), etc....

Si donc je devais résumer cette expérience, disons que nous possédons une bonne expertise des concessions ferroviaires, puisque nous avons réussi finalement à mener à bonne fin les projets SITARAIL et CAMRAIL, même si, sur cette dernière affaire, l'exploitation démarre à peine tandis que nombre de problèmes restent à régler ; qu'en matière portuaire, nous disposons de bonnes bases, d'une part en raison du degré poussé d'avancement des études de nos précédents projets, l'absence de concrétisation jusqu'alors me paraissant compensée par le fait qu'il s'agit là de projets touchant directement à nos métiers de base (où nul ne saurait nous contester une certaine maîtrise) d'autre part, tout simplement aussi parce que SAGA a déjà géré des terminaux portuaires, tels notamment Terminaux de Normandie, au HAVRE. Enfin, concernant les autres infrastructures évoquées, notre expérience reste anecdotique, même si, à chaque fois, l'étude des projets correspondants nous apporte beaucoup, à la fois en ce qui concerne les aspects techniques, plus ou moins éloignés de nos activités traditionnelles, mais aussi parce que l'on y retrouve des constantes propres aux modes de création et de gestion de toute infrastructure établie sur le domaine public, respectant des règles d'exploitation incluant le plus souvent des obligations de service public, le tout au profit d'utilisateurs participant au développement des économies locales.

4. PREMIER BILAN DE NOTRE PARTICIPATION DANS DES CONCESSIONS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Au vu de cette expérience, quel premier bilan pouvons nous tirer au sein du groupe BOLLORE ?

D'abord, me semble-t-il, que les concessions, ça marche ! et que nos objectifs initiaux, en terme d'objectifs, ont été atteints. En effet, alors que je me dois de reconnaître qu'initialement bien peu de personnes, au sein de Saga, sans parler de SDV, croyait aux chances d'aboutissement des processus de mise en concession, présentés comme condamnés irrémédiablement à s'enliser dans je ne sais quels méandres économique-politiques, l'expérience a montré qu'avec l'appui des bailleurs de fonds, une volonté réaffirmée des Etats et des candidats intéressés et motivés, un tel processus pouvait être mené à bonne fin dans des délais raisonnables et à des conditions acceptables, sinon attractives, pour chacune des parties.

J'ajouterai en outre qu'au-delà des doutes sur les chances d'aboutissement du processus, les inquiétudes étaient encore plus fortes en ce qui concerne la réussite économique et financière de ces opérations, notamment ferroviaires, incertitudes que j'ai moi-même partagées même si

ma formation initiale, en me faisant privilégier les aspects opérationnels dans lesquels j'étais plus à l'aise au détriment peut-être d'une complète appréhension des risques financiers, m'en minimisait les risques. Or, et je suis sûr que M. THIAM vous en a convaincu hier, nul ne conteste désormais la complète réussite de SITARAIL : d'un outil ferroviaire très dégradé, d'une population de cheminots démotivés, d'une clientèle commerciale en constante attrition car découragée, enfin de sociétés d'exploitation au bord de la faillite, l'équipe dirigeante de SITARAIL, avec l'aide de tous les cheminots repris, a su construire une société qui devrait, après trois premiers exercices nécessairement difficiles, dégager cette année ses premiers résultats positifs en ayant plus que doublé les tonnages transportés depuis la reprise. Dotée désormais d'un matériel partiellement rénové et complété, tandis que les efforts entrepris sur les infrastructures commencent à porter leurs fruits, notamment en ce qui concerne la sécurité des circulations, SITARAIL a vu son avenir considérablement s'éclaircir. Je ne poursuivrais pas plus loin sur ce sujet, sachant qu'Aziz THIAM est mieux placé que moi pour le commenter.

Par contre, probablement m'appartient-il de faire état de notre appréciation sur les effets bénéfiques de cette réussite en ce qui concerne directement nos métiers de base. Présents en force sur le port d'ABIDJAN, aussi bien en tant qu'agents de lignes, commissionnaires de transport, transitaires, et bien évidemment manutentionnaires, nous le sommes aussi tout au long de la ligne, à BOUAKE, FERKESSEDOUGOU, BOBO-DIOULASSO et OUAGADOUGOU, pour y exercer notamment notre fonction de principal chargeur du chemin de fer, celui-ci s'insérant désormais pleinement dans un réseau maritime et terrestre beaucoup plus vaste qui relie de manière quasi continue le producteur de coton burkinabè, au bord de son champ, à la filature asiatique installée à CANTON, ou l'exportateur d'équipements médicaux implanté à St ETIENNE, dont les biens chargés dans un conteneur sont attendus à l'hôpital de OUAGADOUGOU. Grâce à cette continuité parfaitement maîtrisée par le Groupe BOLLORE, nous sommes désormais en mesure, sinon de garantir une qualité de service absolue (les impondérables existeront toujours), du moins d'assumer alors totalement la responsabilité des prestations offertes à nos clients, notamment en termes de rapidité (ainsi, désormais un conteneur est acheminé en 26 jours entre ROUEN et OUAGADOUGOU là où avant il fallait compter, avec le chemin de fer, au minimum 45 jours) et de sécurité, le renforcement notable des mesures de protection et la qualité du suivi ayant réduit les risques de vols ou pertes.

Ainsi, si contrairement à ce que les Représentants de l'Autorité concédante tentaient de nous en convaincre en négociations, mais c'est de bonne guerre, SITARAIL n'est pas " l'affaire en or " à laquelle nous n'avons d'ailleurs jamais cru, du moins pouvons-nous dire que, grâce à SITARAIL, nos filiales, tant localement qu'en Europe ou ailleurs, ont su conforter leur part de marché et gagner de nouveaux clients, conscients de la qualité du service désormais offerte, et développant ainsi d'autant leur chiffres d'affaires.

De plus, au-delà de cette approche essentiellement commerciale et financière, qui demeure notre objectif premier, les retombées positives de la réussite de cette concession pour le Groupe Bolloré nous semblent multiples :

- d'abord politiques, c'est à dire vis-à-vis des Etats, confortés dans la pertinence de leurs décisions, aussi bien concernant l'évolution institutionnelle que le choix du concessionnaire, au vu de la résurrection du chemin de fer au profit de l'ensemble des opérateurs économiques

ainsi que des recettes financières retirées de l'opération ; tous les échos qui nous sont transmis localement attestent de très bonne perception, par les Autorités, de la réussite du groupe Bolloré dans cette affaire ;

- de même, auprès des bailleurs de fonds, notamment institutionnels, avec lesquels nous avons appris à travailler selon les procédures qui leurs sont propres, permettant, du moins je l'espère, à la fois de nous faire mieux connaître et apprécier pour le sérieux de nos projets ainsi que la qualité de notre gestion ; ma participation à divers colloques ou séminaires sur ces sujets ont paru en attester, mais surtout l'écho favorable des autres projets que nous avons pu leur présenter me semblent témoigner de cet état d'esprit ;
- ensuite, concernant nos partenaires associés au capital de SITARAIL, nous avons pu démontrer que tout en maintenant les règles d'une saine concurrence entre chargeurs, il était parfaitement possible de travailler ensemble afin de mettre à la disposition de tous un outil performant ; c'est ainsi que nous sommes associés avec Maersk chez SITARAIL et CAMRAIL, en dépit de la vive concurrence régnant entre Bolloré et Maersk sur la desserte maritime de la COA, et espérons même les voir nous rejoindre éventuellement sur le projet DAKAR-BAMAKO.

Au-delà de cet exemple notable, j'entends surtout faire passer l'idée que sur ce type de projet, nous préconisons une approche ouverte, associant si possible le maximum d'opérateurs directement intéressés au bon fonctionnement de la concession, étant entendu qu'en fonction de notre place et de notre expérience, nous n'hésitons pas à revendiquer par contre sans complexe le rôle de chef de file ;

- enfin, en interne, outre le fait que la gestion et la supervision au quotidien d'une entreprise de près de 2 000 personnes, dans un secteur des transports où notre connaissance se limite le plus souvent aux appréciations lapidaires que chacun d'entre nous a de la SNCF et de son fonctionnement, nous a appris beaucoup, étendant d'autant le champ de nos compétences dans un domaine nouveau, nous nous sommes efforcés de rentabiliser au maximum l'expérience acquise jour après jour, à l'occasion de l'étude et du montage de tous nouveaux projets, y compris non ferroviaires. A ce titre, ainsi, pour avoir été aussi chef du projet CAMRAIL, je considère, que l'aboutissement heureux de celui-ci doit beaucoup au retour d'expérience tirée de SITARAIL.

Je pourrais encore développer longtemps ce bilan, notamment en ce qui concerne notre appréciation sur les divers montages juridiques possibles, l'impérieuse nécessité d'une définition sans ambiguïté des relations avec l'Autorité concédante, l'importance du règlement préalable du volet social dans tous ses aspects, et ce d'autant plus que tout ce qui vient d'être dit est pratiquement transposable pour l'expérience CAMRAIL où, même si divers problèmes restent encore à régler, du moins avons-nous pu les prévoir pour la plupart grâce à l'expérience déjà acquise. A défaut de m'étendre maintenant sur ces aspects (je suis prêt, cependant, à répondre aux éventuelles questions que vous pourriez me poser à l'issue de cette présentation), qu'il me soit permis de résumer en quelques mots notre position sur ces points.

Concernant les montages juridiques possibles, il est clair que l'affermage de SITA-RAIL avait notre préférence. En effet, outre le fait que défrichant un domaine totalement inconnu, nous entendions limiter nos risques, ce qui est le cas avec un affermage comparé à une concession, je vous ai déjà indiqué que notre investissement " chemin de fer " en Afrique obéissait avant tout à une logique de maîtrise d'une chaîne logistique et non à celle d'un placement financier. Une partie de nos inquiétudes présentes, au Cameroun, où il s'agit d'une concession comportant notamment le rachat du matériel roulant, CAMRAIL supportant directement les coûts de réhabilitation de l'outil ferroviaire, résultent ainsi de nos difficultés à boucler le plan de financement avec les Bailleurs de fonds, dont les exigences vis à vis des promoteurs du projet ne nous paraissent pas correspondre à un partage des risques. Toujours pour ce qui est du montage juridique, je ne vous cacherai pas qu'ins-truits par l'expérience, il nous apparaît que la création de sociétés de patrimoine ne nous semble ni utile, ni souhaitable, notre préférence allant vers une cellule spécialisée au sein du Ministère de tutelle Ceci étant, c'est avant tout une décision de l'Autorité concédante, que nous ne pouvons que subir....

Au-delà de cette remarque, c'est d'ailleurs la question même des relations entre Autorité concédante et concessionnaire, notamment pour ce qui a trait au respect par chacune des parties de la convention de concession qui est posée. Les grands principes de ces relations doivent impérativement être clairement définis au travers de la convention de concession. Gestionnaire de fait d'infrastructures appartenant à la puissance publique, nous admettons bien évidemment d'en être comptables vis-à-vis de l'Etat, d'autant qu'elles représentent de lourds investissements passés. Par contre, nous entendons être très vigilants sur le respect absolu de la liberté de gestion qui nous est dévolue, celle ci étant la contrepartie d'une exploitation à nos risques et périls. C'est ainsi que nous entendons bénéficier, sauf cas d'obligation de service public clairement désigné et donnant alors lieu à traitement spécifique au travers d'une convention particulière, de la totale liberté commerciale et tarifaire, dans le respect bien évidemment de lois et réglementations. Un Comité de suivi, instance paritaire entre Autorité concédante et concessionnaire, nous paraît amplement suffire pour veiller au respect de ces règles évidentes, sous réserve qu'il dispose des pouvoirs correspondants (et non pas de celui d'ingérence...) ainsi que nous le préconisons. Ainsi pourraient être réglés 99% des éventuelles difficultés rencontrées, entre " spécialistes " de bonne volonté, sans être obligés de remonter systématiquement au niveau politique, étant entendu que la présence de l'Etat dans le Conseil d'administration, et nous y sommes tout à fait favorables, garantit en outre à l'Autorité concédante une certaine transparence.

Enfin, pour en terminer avec ce bilan tout en vous priant de m'excuser de traiter ici aussi rapidement, un aspect cependant primordial, la réussite de ces opérations de mise en concession est étroitement liée à leur réussite sociale. On ne fait pas une " privatisation ", puisque ces mises en concession sont perçues comme telles, sans une adhésion minimale des personnels. En effet, au-delà du " juste " règlement, préalable impératif de la reprise, de l'aspect social inhérent à toute restructuration, les sociétés concessionnaire ont impérativement besoin, encore plus à leurs débuts, à la fois, de la paix sociale et de personnels motivés !

La paix sociale, lors de la transition, me paraît avoir un prix, notamment dans le monde des cheminots, proche d'une indemnisation de l'ordre de deux ans de salaires pour les personnels non repris, même si bien évidemment chaque situation est un cas particulier fonction de multiples facteurs : contenu des clauses des statuts, de la convention collective, du code du

travail ; importance des restructurations ; puissance des syndicats ; possibilité de reclassement, notamment pour des opérations de sous-traitance, ...

Quant à la motivation du personnel de la société concessionnaire, elle se gagne jour après jour, d'abord aux travers des nouvelles conditions offertes aux employés repris (nouveau statut, formation, grille de rémunération incitative, assurances sociales...), ensuite par la valeur de l'équipe dirigeante et le constat du redressement effectif de la société, enfin par la qualité du dialogue social insufflé entre les partenaires. A ce titre, si tout n'est pas encore parfait chez SITARAIL, du moins sur chacun de ces points, il me semble que la réussite est évidente et reconnue de tous, mais Aziz THIAM est bien plus à même que moi pour en témoigner, et je préfère en rester là.

5. PERSPECTIVES

Sur la base de ce bilan, il me reste, avant de conclure, à vous présenter les perspectives du groupe Bolloré, je préférerais d'ailleurs plutôt le terme de projets, en matière de concession, étant entendu que je me bornerai au continent africain et à sa desserte, sur lequel d'ailleurs chacun sait que notre groupe entend se recentrer.

D'abord, et même s'il n'est pas interdit d'imaginer qu'une opportunité puisse nous amener à déroger exceptionnellement à cette règle, il me paraît acquis qu'en ce qui concerne les mises en concessions d'infrastructures de transport à venir, seules celles ayant trait aux réseaux ferroviaires et aux domaines portuaires sont susceptibles de nous intéresser directement. Ainsi, par exemple, il me paraît exclu que le Groupe Bolloré puisse intervenir dans la gestion d'installations aéroportuaires, selon un schéma du type AERIA, bien que nous soyons cependant des pourvoyeurs significatifs de fret aérien au travers de nos filiales spécialisées. Pour expliciter un tel choix, et même si je ne suis pas un spécialiste du domaine, je mettrais en avant d'une part le fait que la justification de la construction d'aérogares est liée avant tout à la fourniture d'un service aux passagers, et non au fret, ce qui sort complètement de nos métiers de base, tandis que part ailleurs il nous semblerait vain de nous impliquer dans ce type d'opérations alors que nous ne maîtrisons par le transport aérien lui-même.

La même analyse peut être faite pour le transport urbain où, bien évidemment, nous n'avons aucune vocation à intervenir, qu'il s'agisse du transport urbain routier (par bus) ou ferroviaire. Il ne saurait d'ailleurs à mon sens s'agir alors que de contrats de gestion ou d'affermage, dans le cadre d'obligations de service public strictes, la rentabilité globale d'une telle opération me paraissant des plus aléatoires. Ces propos sont susceptibles, néanmoins, de souffrir des exceptions, ne serait-ce, par exemple, parce que le projet de train urbain d'ABIDJAN, auquel les Autorités politiques semblent très attachées, ne peut se faire qu'en partenariat avec SITARAIL, étant entendu que les modalités de ce partenariat resteraient à définir dans le respect des dispositions de notre Convention de concession. En effet, nous entendons que les circulations ferroviaires du train urbain, qui se feront au moins pour partie sur un réseau commun, n'interfèrent pas outre mesure sur nos propres trafics, voyageurs comme marchandises. Pour clore ce chapitre d'une éventuelle implication du groupe Bolloré dans les transports urbains, je me dois de reconnaître, d'ailleurs, que nous disposons d'une certaine " expérience " en la matière, puisque nous avons ainsi géré pendant plus de 20 ans ceux de NIAMEY, dont les bus appartenaient à une de nos filiales, la SNTN, poussant même l'audace jusqu'à faire aussi du transport interurbain au Niger... En réalité, seul notre place de

minoritaire (47 %) aux cotés de l'Etat dans l'actionnariat de la SNTN explique cette activité imposée.

Enfin, j'achève d'évacuer ce que nous n'entendons pas faire en citant pour mémoire les concessions de routes ou d'ouvrages d'art, dont l'attribution désormais se fait le plus souvent au travers de formules type B.O.T. Là encore, l'approche essentiellement capitaliste qui préside le plus souvent aux décisions d'implication dans ce type d'investissement ne correspond nullement aux motivations à la base de notre stratégie, qui est, dois-je le rappeler, l'amélioration globale du service offert aux clients par la maîtrise de l'ensemble de la chaîne logistique.

Parlons maintenant des projets susceptibles de nous intéresser dans un avenir à moyen terme.

Concernant d'abord le secteur ferroviaire, nous considérons avoir obtenu déjà, me semble-t-il, beaucoup sinon l'essentiel. En effet, si, à l'origine, compte tenu de notre méconnaissance du secteur et de ce type d'opérations, je vous ai dit que notre démarche se voulait prudente, très prudente..., la réussite de SITARAIL en même temps que l'adoption de notre concept du "door to door", exercée au profit notamment d'une stratégie "filiales/produits" (cacao, coton, bois...) où le fer dispose de nombreux atouts, nous a effectivement fortement incités à nous intéresser aux autres projets, d'autant qu'ils correspondaient aux pays où sommes les mieux implantés.

Pour être clair, en 1995, après le démarrage de SITARAIL, nous sommes fixés comme objectifs de tenter de reprendre prioritairement la REGIFERCAM, ce qui s'est fait depuis à l'issue d'un combat épique, et le CFCO, dont chacun sait le rôle fondamental pour l'économie du Congo dans la mesure où il n'existe pas d'alternative routière fiable entre POINTE NOIRE et BRAZZAVILLE. La reprise du DAKAR-BAMAKO, pour souhaitable qu'elle puisse être, nous semble moins primordiale, tant en raison de l'existence dès à présent de plusieurs voies ivoiriennes fiables (parmi lesquelles il faut compter, bien évidemment, SITARAIL) de désenclavement du Mali, que de l'achèvement programmé, enfin, d'une route continue entre DAKAR et BAMAKO. Faute d'une quelconque visibilité sur le dossier CFCO, notamment en raison des événements que chacun connaît, nos préoccupations actuelles sont concentrées sur le DAKAR-BAMAKO, et je ne vous apprendrai probablement pas grand chose en vous annonçant que nous avons effectivement déposé une offre technique il y a quinze jours. Le schéma institutionnel nous paraît néanmoins bien compliqué, à l'opposé de ce que nous aurions souhaité, notamment en matière de définition et de clarification des responsabilités ; nous sommes par ailleurs quelque peu inquiets sur l'importance des investissements nécessaires en matière d'infrastructures fixes afin de sécuriser les circulations ferroviaires ; enfin, la réalisation prochaine de la route ne risque-t-elle pas de gravement obérer la réussite de cette opération en suscitant une concurrence brutale et redoutable face à un outil ferroviaire dont la réhabilitation risque d'arriver trop tard ? Concernant d'autres opérations futures dans le domaine ferroviaire, susceptibles de nous intéresser, je n'en vois guère, ne serait-ce qu'en raison de notre principe constant de n'aller que dans les pays où nous sommes déjà fortement implantés et dans lesquels nous sommes un acteur majeur sur le port. Peut-être notre déploiement en Afrique de l'Est, au travers de la prise de contrôle du réseau AMI, pourra-t-il nous offrir quelques opportunités dans la zone, mais cela me paraît encore prématuré pour en parler. Pour illustrer ces propos, on a ainsi cherché à nous intéresser à la mise en concession des chemins de fer du Mozambique (corridors nord de NACCALA et sud de MAPUTO) tandis qu'il nous est arrivé de regarder divers autres dossiers (KENYA,

GHANA...). A l'inverse, mais je m'exprime à titre tout à fait personnel, il me semble par contre qu'il pourrait y avoir un jour une réelle opportunité sur le Chemin de Fer DJIBOUTI - ADDIS ABEBA, notamment en raison de la situation qui prévaut dans la sous-région, DJIBOUTI devenant le débouché naturel et incontournable de l'Éthiopie.

Il me reste enfin à évoquer le secteur portuaire, où les choses semblent désormais devoir bouger considérablement dans un proche avenir. Touchant à un secteur stratégique pour le Groupe Bolloré, il est bien évident que nous entendons suivre attentivement chacune des opérations annoncées ou prévisibles. Je ne prétends pas que, systématiquement, nous serons candidats à chacune d'entre elles, notamment en raison du régime variable octroyé aux opérations de manutention portuaire ; cependant, je vois mal comment le Groupe Bolloré pourrait laisser passer tout dossier concernant des ports comme DAKAR, ABIDJAN, DOUALA, CONAKRY, LIBREVILLE ou même POINTE NOIRE, dans la mesure où ils concerneraient la mise en concession de terminaux dédiés à des trafics où nous sommes fortement présents (conteneurs, bois, céréales...), DELMAS étant classé, dois-je le rappeler, parmi les 20 premiers armements maritimes. Dès à présent, ainsi que je vous l'ai déjà dit précédemment, nous avons fait acte de candidature pour la mise en concession du terminal à conteneurs du Port de DOUALA, même si le dossier nous a paru comporter de nombreuses inconnues sans parler de nos réserves, partagées semble-t-il par l'ensemble des acconiers, sur l'intérêt économique du projet d'équipement en portiques de ce même terminal, d'autant que leurs caractéristiques techniques sont totalement dépassées...

De même, alors que le trafic conteneurs du port d'ABIDJAN s'envole, tandis que les surfaces de stockage restent limitées, il nous paraît acquis que le statut de la société VRIDI TERMINAL (VT) qui gère celui-ci devra nécessairement évoluer, surtout si des investissements en portiques de parc, destinés à densifier les stockages, s'avèrent indispensables. Associés, dès à présent, à la gestion de VT, actuellement simple GIE constitué entre les principaux manutentionnaires de la place pour gérer les terre-pleins, nous serions candidats à la mise en concession totale de ce terminal, équipé dès à présent de 3 portiques. A DAKAR, il semblerait que le Port ait pris la décision récente de réaliser d'importants investissements sur le terminal à conteneurs existant, d'une part pour en étendre les surfaces et le nombre de postes à quai, d'autre part pour y mettre en place deux portiques. Là encore, le Groupe BOLLORE sera d'autant plus candidat qu'il a déjà étudié ce dossier et qu'il n'a pas hésité à investir, depuis plusieurs années, dans deux très grosses grues mobiles portuaires GOTTWALD présentes sur le terminal, de même d'ailleurs qu'une autre grue du même type est à ABIDJAN. L'importance des investissements correspondants (environ 20 MFF/grue) suffit à attester de notre motivation et de notre détermination.

Toujours à DAKAR, il existe un autre projet de création d'un terminal céréalier, prévu au schéma directeur du port, qui là aussi pourrait nous intéresser. Enfin, ici même, après MAERSK, qui a créé sa propre société, nous bénéficions depuis quelques mois d'une "concession pour l'exercice des activités de manutention des conteneurs" sur le port de COTONOU (SMTC) ; si seule l'activité de manutentionnaire de conteneurs nous est concédée, et non pas l'infrastructure correspondante, la SOBEMAP, société publique (Société Béninoise des Manutentions Portuaires) en ayant jusqu'alors le monopole d'exploitation, probablement est-ce déjà un premier pas... De même, existe-t-il au Togo, sur le port de LOME, un projet avancé de création d'un Terminal à conteneurs (LTS - LOME Terminal Service) dans lequel je vois mal notre Groupe ne pas être présent, même si, là encore, le montage juridique qui est

envisagé ainsi que la tutelle qui nous serait proposée ne nous paraissent pas acceptables en l'état. Ceci étant, tout se discute....

Arrivant aux termes de cet exposé, qu'il me soit permis d'espérer vous avoir convaincus à la fois de l'expertise du Groupe BOLLORE en matière de mises en concession, limitées cependant à celles concernant l'exploitation d'infrastructures ferroviaires et portuaires, en même temps que de la volonté de notre engagement en ce domaine, volonté que nous associons nécessairement à notre foi dans le développement du continent africain qui ne saurait cependant se faire sans la création d'infrastructures de transport modernes et performantes ni sans la libéralisation du régime de leur exploitation en y associant le secteur privé.

Je vous remercie et suis à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions.

PERFORMANCE DES ENTREPRISES DE TRANSPORTS FERROVIAIRES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE¹

Pierre-Yves PÉGUY
Attaché de Recherche
Laboratoire d'Economie des Transports (LET)
Lyon - France

INTRODUCTION

Les entreprises de chemin de fer de l'Afrique francophone ont connu une dégradation de la situation à partir des années 80 en dépit des efforts de modernisation et d'investissement réalisés au cours de la décennie précédente. Le nombre de voyageurs déplacés, les volumes de marchandises transportées ont stagné voire diminué par rapport aux années précédentes. Confronté à une concurrence accrue de la route, le transport ferroviaire a vu ses parts de marché progressivement réduites. Cette détérioration de la santé des entreprises a été également manifeste sur le plan financier. Faute de moyens financiers, les programmes d'entretien de l'existant et d'investissement ont été très fortement limités. Les facteurs explicatifs de cette situation sont nombreux et de nature différente. Exogènes pour certains ², ils ont renforcé les effets négatifs de facteurs endogènes, liés à la gestion de l'entreprise. Des cercles vicieux se sont enclenchés, conduisant un grand nombre de régies à des situations intenable (Péguy, 1996).

Sur le plan macro-économique, les Etats de l'Afrique subsaharienne ont adopté, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, des mesures qui visent « à restructurer l'économie et à réduire les déséquilibres financiers afin d'accroître la compétitivité de la production nationale et d'asseoir les bases d'un développement économique et social durable » (FMI, 1995). Le secteur des transports et, en particulier celui du ferroviaire, n'ont pu rester en marge de ce mouvement de réforme de l'économie. Il s'est traduit, ou

¹ Ce travail est personnel mais il a bénéficié de méthodologies appliquées pour d'autres entreprises ferroviaires par l'auteur et Dominique Bouf.

² Il s'agit de facteurs sur lesquels l'entreprise a peu ou pas de maîtrise. Le passage du cyclone GERALDA à Madagascar a été à l'origine de l'arrêt de trafic pendant 3 mois en 1994 pour le Réseau National de Chemin de Fer de Madagascar (RNCFM). Le faible niveau d'eau du fleuve Oubangui, observé depuis plusieurs années, ne permet pas toujours d'offrir un tirant d'eau suffisant pour les pousseurs chargés d'acheminer par voie fluviale le bois du Nord du Congo et de Centrafrique jusqu'à Brazzaville pour être chargé sur le chemin de fer (CFCO).

Les modifications de l'environnement international marqué par une baisse des cours mondiaux de certains produits, la dégradation des termes de l'échange, la concurrence de plus en plus vive sur les marchés avec des pays d'Asie ou d'Amérique latine ont été défavorables aux économies africaines et aux entreprises de chemin de fer.

Les troubles politiques ne sont pas à oublier. Au Congo, par exemple, le trafic ferroviaire a été suspendu en 1994 pendant deux mois suite entre autres aux affrontements dans le centre du pays.

est sur le point de l'être, pour de nombreuses sociétés publiques³, par un processus de désintégration verticale. Les bailleurs de fonds ont ainsi plaidé pour une séparation entre infrastructure et exploitation. Ils ont même conditionné leur financement dans un grand nombre de cas à cette option.

Cette option de la séparation n'est pas immédiate dans la théorie économique. Cette dernière insiste en effet sur les avantages supérieurs d'une situation où la fonction de coûts est sous additive caractérisant à un monopole naturel. Pour ce cas là, il est préférable d'avoir un seul opérateur plutôt que plusieurs.

Mais à la suite de travaux qui ont mis en lumière les insuffisances de situations monopolistiques en termes de qualité de service, de surcoûts et d'inefficacité, l'option de la désintégration verticale s'est imposée. Les entreprises de transports ferroviaires en Afrique Sub-Saharienne sont désormais nombreuses à évoluer actuellement ou dans un proche avenir dans ce cadre là (Péguy, 2000).

L'objectif de la présente communication est d'essayer d'évaluer la performance de ces entreprises. Quelle méthodologie mettre en œuvre pour apprécier l'efficacité de ces entreprises ?

Nous précisons dans une première partie les principaux points méthodologiques de notre étude avant de faire état des résultats dans une deuxième partie.

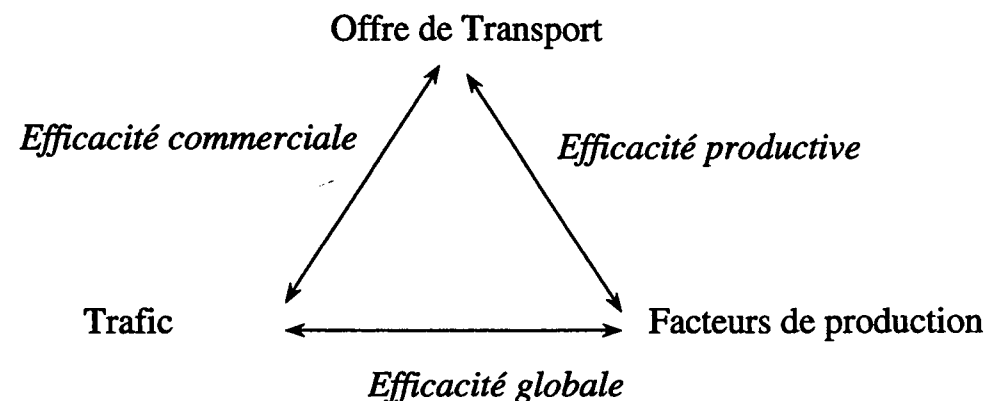
PRECISIONS METHODOLOGIQUES

La notion de performance

Cette notion de performance renvoie à trois efficacités : efficacité productive, efficacité commerciale et efficacité globale. Pour préciser chacune d'entre elles, il convient de définir pour les sommets du triangle des indicateurs susceptibles d'en rendre compte.

³ un grand nombre d'entre elles étaient jusqu'à une période récente des sociétés d'Etat, des Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC).

Schéma 1 : L'efficacité déclinée en 3



Ces indicateurs sont nombreux. En fonction de la disponibilité des données et leur pertinence, nous en avons retenu certains. L'offre de transport peut être approchée par le nombre de trains.kilomètres. Les unités de trafic comme la somme des tonnes.kilomètres (TK) et des voyageurs.kilomètres (VK) peuvent servir d'indicateur pour le trafic. Les facteurs de production renvoient au personnel, au matériel engagé dans la production.

Dans ce présent article, nous nous limiterons à envisager qu'un seul coté du triangle, celui de l'efficacité globale. Il conviendra donc de garder à l'esprit au moment de la lecture des résultats qu'il ne s'agit que d'une facette de la performance qui se décline également d'autres façons.

Cette notion étant un peu plus définie, il convient dès lors d'envisager de sa mesure. Est ce qu'il est possible d'en offrir une quantification ?

Sur un plan méthodologique, cette efficacité peut être saisie sur la base de ratio entre des variables, de rapports entre indicateurs de gestion. C'est ce type de méthode qui est généralement retenue par les entreprises elles-mêmes pour leur suivi d'activité ou les bailleurs de fonds pour évaluer les résultats de l'entreprise. Nous avons opté pour des méthodes différentes fondées sur l'estimation de modèles visant à apprécier les éventuelles économies d'échelle et économies d'envergure avec des fonctions Translog et à évaluer la performance des entreprises dans le temps avec des modèles frontières de production.

Entreprises concernées et période d'observation

Les entreprises de transport ferroviaire retenues sont celles qui ont opéré et qui opèrent aujourd'hui dans les pays suivants de l'Afrique Sub-saharienne : Côte d'Ivoire-Burkina, Mali, Sénégal, Cameroun, Kenya, Madagascar, Gabon, Zambie, Bénin Niger, Togo.

Cette liste comme la période d'observation est conditionnée par la disponibilité des données La période d'analyse est comprise entre 1980 et 1997 pour les données. Cette période correspond aux années où les entreprises de transport ferroviaire n'avaient pas

encore opté pour la réforme relativement radicale de la désintégration verticale. La première entreprise a évolué dans ce cadre a été SITARAIL à partir d'août 95. Les dernières observations pourront tout de même faire apparaître des points d'inflexion dans les séries.

RESULTATS

Deux résultats sont présentés, l'un sur la base des fonction Translog, l'autre avec les frontières de production.

Evaluation des économies d'échelle et des économies d'envergure

De manière synthétique, on peut considérer que le service ferroviaire correspond à la production de deux produits, le transport de personnes et le transport de marchandises. Dès lors, deux questions se posent :

1. Est ce que l'augmentation des quantités produites se traduit par une diminution des coûts d'exploitation entendus au sens large et pas uniquement monétaires ? Autrement dit, est ce que la croissance de la production permet de dégager des économies d'échelle ?
2. Est ce que la production de ces produits génère des «interactions» éventuelles entre les deux ? Autrement dit, est ce que la production de tonnes.kilomètres avec des moyens de traction et de transport, du personnel etc. bénéficie à la production de voyageurs.kilomètres et réciproquement ? Il s'agit alors d'évaluer des économies d'envergure.

Une des méthodes possibles pour répondre à ces questions est le recours aux fonctions Translog. Elles s'écrivent sous la forme :

$$\text{Log}(\text{prod}) = A \log(P_1) + B \log(P_2) + C [\log(P_1) * \log(P_2)] \quad (1.)$$

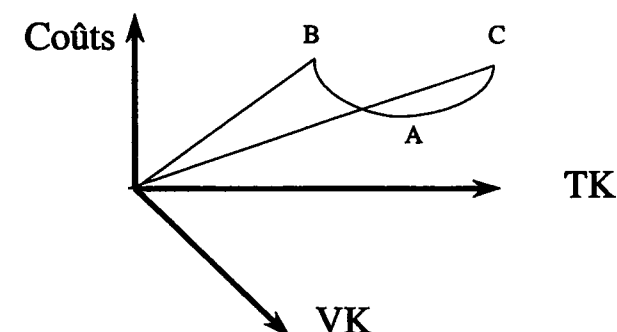
Il s'agit alors de déterminer en particulier les signes et la valeur des coefficients A, B et C de l'équation.

Si les signes de A et B sont négatifs avec des coefficient significatifs, on peut penser que la production de transport de marchandises et/ou de transport de voyageurs est source d'économies d'échelle.

Si le signe de C est négatif avec des coefficient significatifs, on peut penser que la production conjointe de ces deux génère des économies d'envergure.

Il est possible de représenter ces économies d'envergure sous forme de graphique. La production conjointe de TK et de VK permet de se positionner au niveau du point A correspondant à une situation préférable en termes de coûts que celles figurées par les points B et C correspondant à une production plutôt monoproduit, respectivement de VK et de TK.

Schéma 2 : Convexité transversale et économies d'envergure



Dans le cas présent, nous avons testé deux formes de fonctions Translog, l'une pour des données physiques avec le personnel, l'autre sur des données financières avec le coût d'exploitation (CE).

$$\text{Log} \left(\frac{\text{Personnel}}{\text{VK} + b\text{TK}} \right) = A \text{Log}(\text{VK}) + B \text{Log}(\text{TK}) + C [\text{Log}(\text{VK}) * \text{Log}(\text{TK})] \quad (2.)$$

$$\text{Log} \left(\frac{\text{CE}}{\text{VK} + b\text{TK}} \right) = A \text{Log}(\text{VK}) + B \text{Log}(\text{TK}) + C [\text{Log}(\text{VK}) * \text{Log}(\text{TK})] \quad (3.)$$

36 Tableau 1 : Résultats fonctions Translog sans variable de contrôle

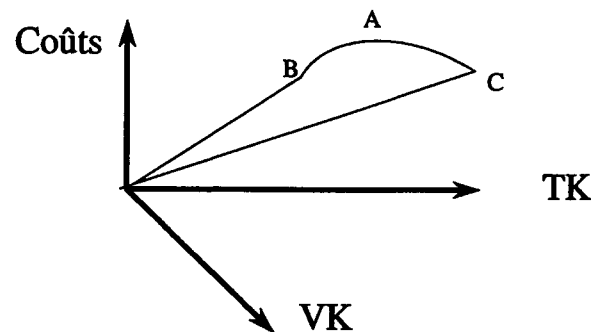
	$\text{Log} \left(\frac{\text{Pers}}{\text{VK} + b\text{TK}} \right)$		$\text{Log} \left(\frac{\text{CE}}{\text{VK} + b\text{TK}} \right)$	
R ²	0,57		0,69	
	Coefficient	T de Student	Coefficient	T de Student
Constante	7,86	16,4	39,6	4,4
CLog(VK)	-1,25	-9,89	-6,36	-3,07
BLog(TK)	-0,87	-10,4	-5,78	-3,85
C[Log(VK)*Log(TK)]	0,18	9,49	1,01	3,03

Sur la base de ces premières estimations réalisées sur l'ensemble des entreprises de transport ferroviaire retenues, on peut penser que :

- la production de transport de voyageurs et de transport de marchandises génère bien des économies d'échelle, signifiées par des coefficients négatifs pour A et B. Ce résultat n'est pas fondamentalement surprenant.
- La production conjointe des deux productions est source de faibles voire d'aucunes économies d'envergure signifiée par un coefficient C positif. Ce résultat est plus surprenant. On aurait alors plutôt des déséconomies d'envergure correspondant à un concavité transversale figurée dans le Schéma 3. Cette estimation expliquerait

en partie les choix alors réalisés par les opérateurs ferroviaires dans le cadre de mise en concession de se concentrer plutôt sur un seul produit.

Schéma 3 : Concavité transversale et déséconomies d'envergure



Evaluation de la performance

Une autre méthode permet d'évaluer la performance des entreprises prises individuellement. Il s'agit des frontières de production. Cette méthode est issue des travaux de Debreu (1951) et de Farrell (1957) sur l'efficacité productive. L'objectif est de réaliser un ajustement asymétrique du nuage de points liant production et facteurs de production dans le cas de l'étude de performances productives. Graphiquement, la frontière correspond alors à la courbe représentée (Schéma 4). On dira dans ce cas que le point A (renvoyant à une année de production pour une firme ou à une firme distincte de B) est plus efficace que B.

Plusieurs techniques d'estimation de frontières sont envisageables. Certaines sont paramétriques, par opposition aux formes non paramétriques. Dans le premier cas, l'estimation des paramètres décrit une forme fonctionnelle postulée a priori, ce qui n'est pas le cas pour les secondes. Elles peuvent être également stochastiques ou déterministes. Pour celles-là, l'ajustement réalisé accepte certains points localisés au dessus de la frontière de production alors que pour celles-ci l'ensemble des points sont situés sous la frontière.

La forme généralement retenue d'estimation de frontières combine une approche paramétrique et stochastique.

Sur un plan statistique, le modèle frontière peut s'écrire comme suit :

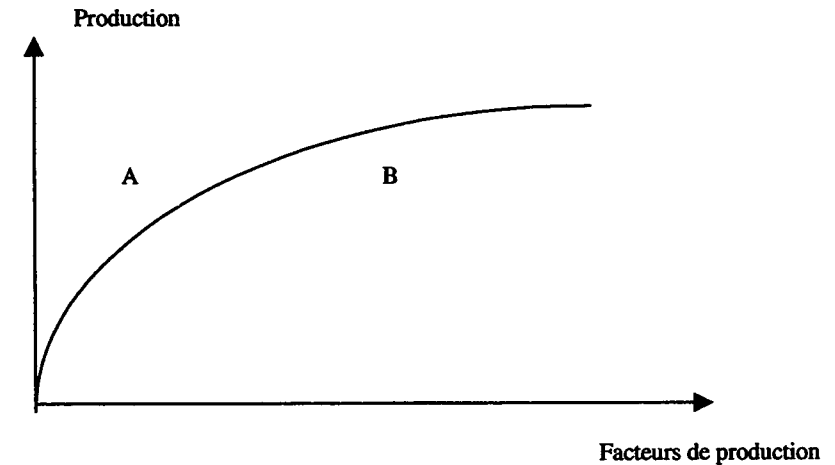
$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i$$

$$\varepsilon_i = v_i - |u_i|$$

avec u_i et v_i qui sont normalement distribués avec une moyenne nulle et des variances constantes, σ_u^2 et σ_v^2 . La différence de ces deux lois normales dont l'une est exprimée

en valeur absolue conduit à l'ajustement asymétrique et non normal recherché. La recherche du meilleur ajustement se fait par maximisation de la vraisemblance.

Schéma 4 : Modèle frontière de production

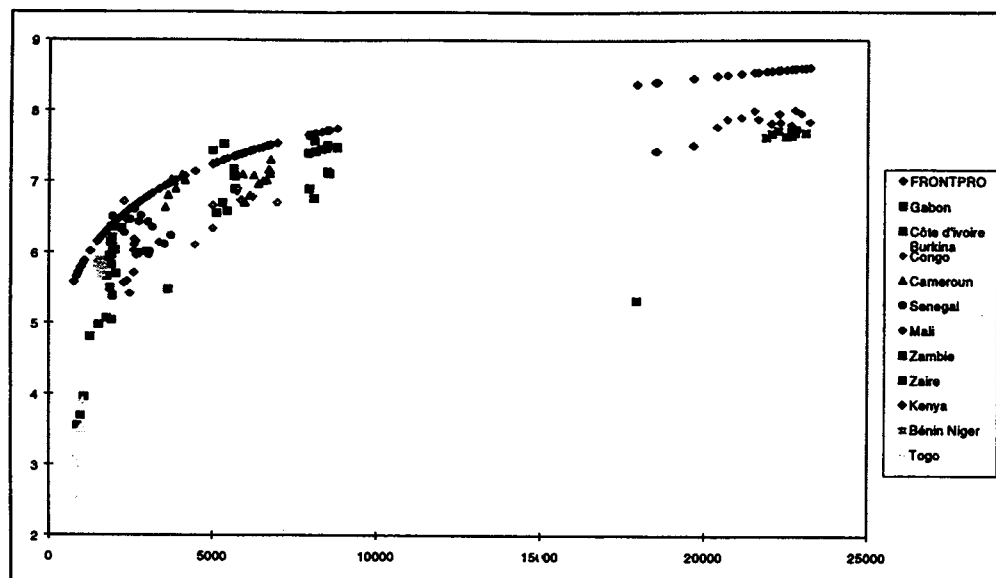


Il est possible de représenter graphiquement la position des entreprises pour chacune des années et d'analyser son évolution par rapport à la frontière de production. Est-ce qu'elle s'en approche ou au contraire s'en éloigne-t-elle ? Vient-elle couper la frontière ou la longer ?

Les frontières de production n'ont été estimées pour l'heure que pour le personnel et sans variables de contrôle. Elles sont de la forme :

$$(VK + TK) = F(Pers)$$

Schéma 5 : Modèle frontière de production - Ensemble des réseaux



Sur cette vue d'ensemble, il est difficile de repérer les évolutions de chacune des entreprises. On identifie en revanche plus nettement des ensembles de réseaux. On fera alors un zoom sur ces groupes sans que la frontière initialement calculée change.

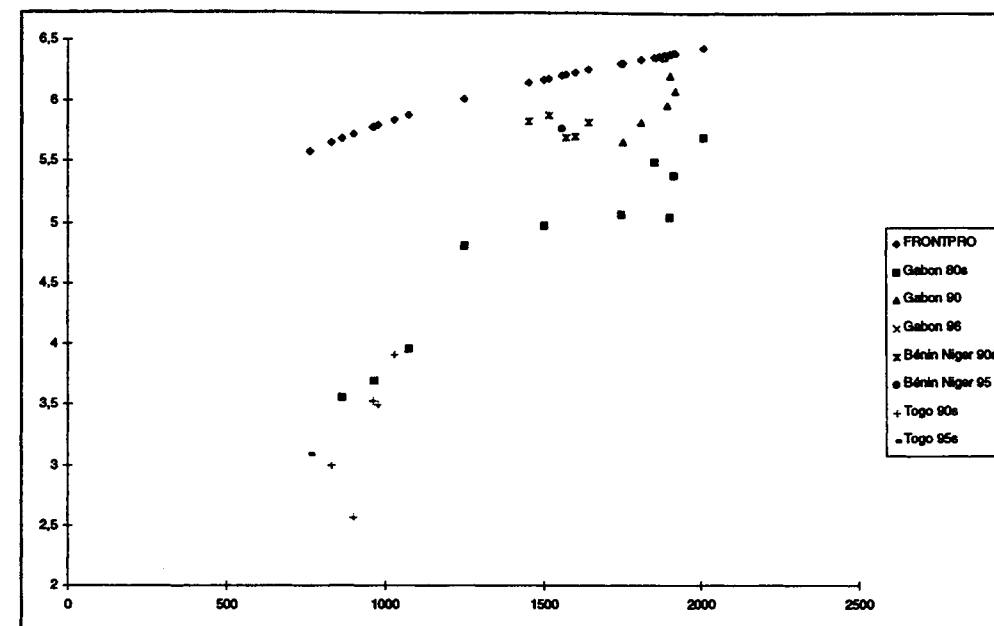
- Sur les réseaux de petite taille (Schéma 6), on peut noter que :

L'OCBN (Bénin Niger) semble faire du sur-place. Il ne se rapproche pas de la frontière. L'année 1995 est même au milieu du nuage de points.

L'OCTRA a connu une évolution erratique, caractérisée par un éloignement de la frontière de production, signe d'une dégradation de sa performance puis un retour sur la frontière en fin de période où le même niveau de personnel assure une production plus importante.

Le chemin de fer du Togo est sous performant sur toute la période.

Schéma 6 : Modèle frontière de production - Petits réseaux



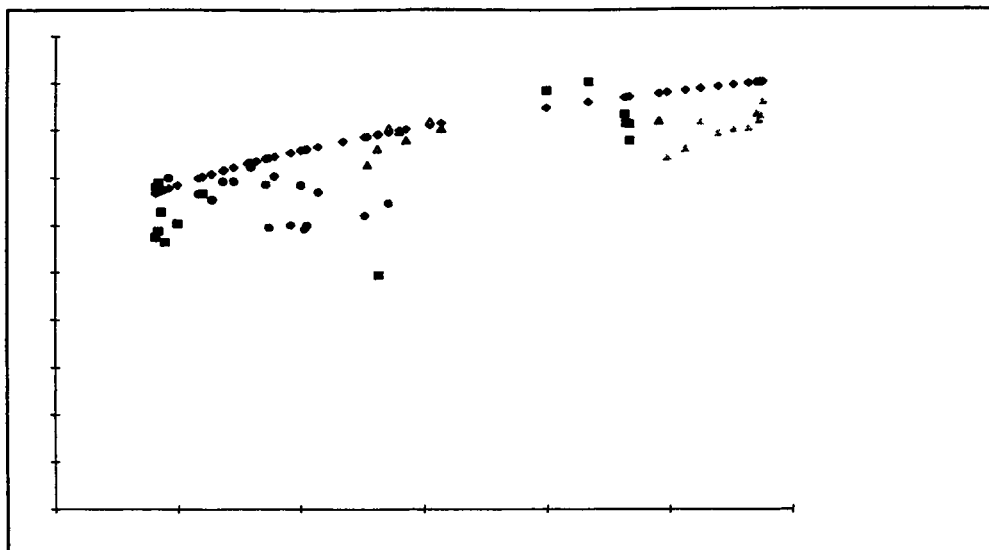
Il est possible de s'intéresser aux réseaux de l'Afrique de l'ouest (Schéma 7). On peut remarquer que l'ensemble des réseaux se sont plus ou moins rapprochés de la frontière entre le début des années 80 et les années 90, signe d'un gain d'efficacité. Tous n'ont cependant pas progressé à la même vitesse.

La Côte d'Ivoire et le Burkina avec les deux sociétés SICF et la SCFB puis le nouvel opérateur SITARAIL ont eu la progression la plus notable. Après un début de période caractérisé par une perte d'efficacité, la situation s'est stabilisée sans gain pour autant d'efficacité, - les points des années 90 sont ramassés -. Elle s'améliore nettement avec un franchissement même de la frontière de production. Au regard des autres entreprises, pour un même niveau de production, elle apparaît comme nettement plus performante que la SNCS (Sénégal) ou le RCFM (Mali).

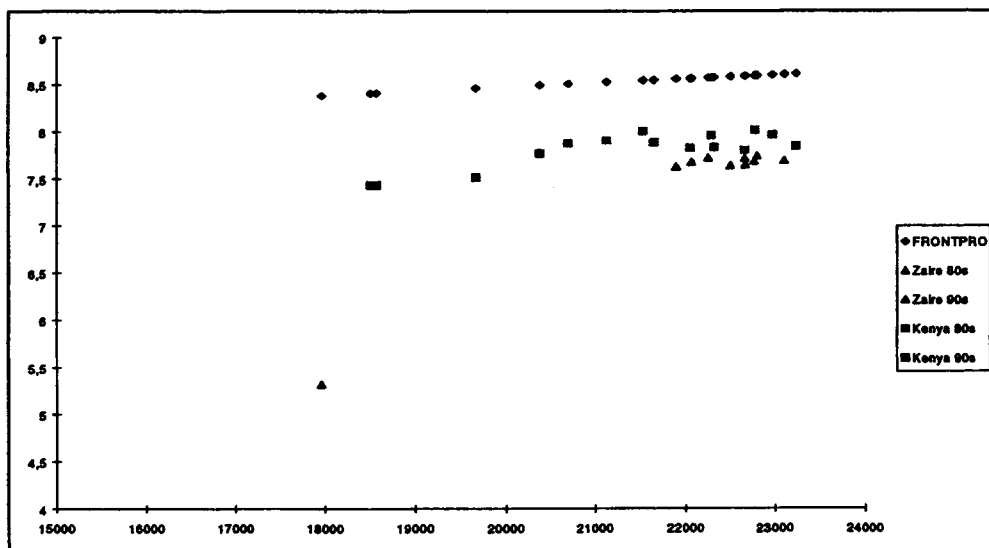
Le Cameroun avec la REGIFERCAM connaît une évolution similaire avec des performances accrues au cours des années 90. L'incertitude sur son futur cadre d'évolution explique en partie la contre performance de l'année 95 qui s'éloigne de la frontière.

Le Sénégal enregistre une évolution plutôt favorable avec un rapprochement de la frontière.

Le Mali connaît en revanche une situation moins bénéfique avec un nuage de points qui n'évolue guère sur la période, restant éloigné de la frontière.

Schéma 7 : Modèle frontière de production – Réseaux Afrique de l'Ouest

La situation est nettement moins bonne pour les dernier ensemble comprenant le Zaïre et le Kenya (Schéma 8). La situation politique et économique du premier n'est certainement étrangère à ce résultat.

37 Schéma 8 : Modèle frontière de production – Autres réseaux**CONCLUSION**

Le secteur du transport ferroviaire en Afrique sub-saharienne s'est engagé dans un processus d'ajustement sur le même principe que celui que connaissent les économies nationales. La quasi totalité des Etats ont retenu le principe de la concession privée pour l'exploitation des lignes des trains.

La mise en œuvre de méthodes d'estimation de fonctions Translog et de frontières de production permet d'apprécier la performance de ces entreprises sous un certain angle. L'évolution des ces entreprises apparaît nettement sur la base de cette déclinaison de la performance. Il s'agit désormais d'apprécier plus finement les points d'inflexions éventuels liés au changement de cadre d'activité de la plupart de ces entreprises en intégrant les dernières statistiques disponibles. L'introduction de variables de contrôle dans les estimations sera également à envisager. Elle permettra de mieux intégrer des variables exogènes pour l'entreprise (caractéristiques du pays, structure du réseau...) mais qui ont une influence sur sa performance.

Bibliographie

- Debreu G., (1951) « the coefficient of ressource utilization », *Econometrica*, pp. 273-292
- Farrell, M.J., (1957), The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of The Royal Statistical Society Series A, General*, 120, (3), 253-281.
- Péguy, P.- Y., (1996), Le chemin de fer et la désintégration verticale : le cas des chemins de fer en Afrique francophone. *Rail international-Shienen der Welt*, N°9-10, p216-225.
- Péguy, P.- Y., (2000), Les programmes d'ajustement sectoriel transport en Afrique Subsaharienne : le cas des entreprises de transport ferroviaire. *Revue Informations et Commentaires*, A paraître.

THEME 4

LES RESTRUCTURATIONS PORTUAIRES

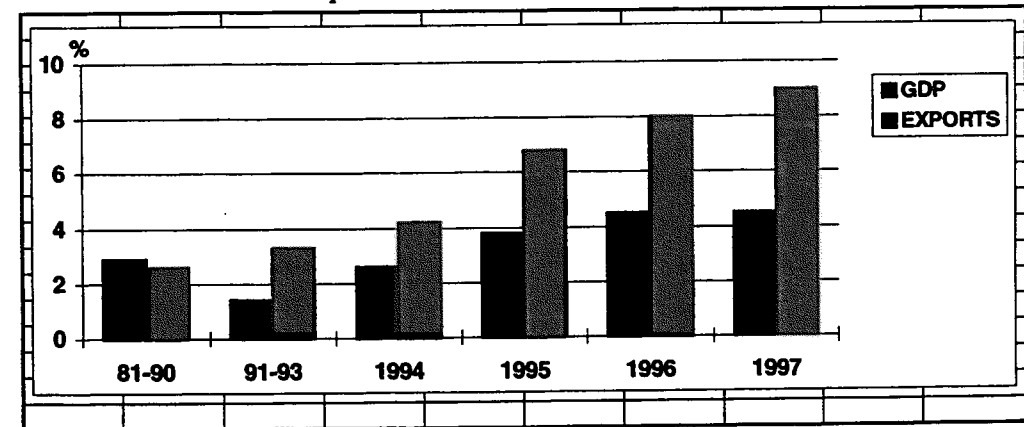
STRATEGIE POUR LES PORTS ET LES TRANSPORTS MARITIMES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Michel AUDIGE
Spécialiste portuaire principal – Division transport
Banque mondiale – Washington

IMPORTANCE DU SECTEUR PORTUAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

1. Le échanges commerciaux de l'Afrique reposent essentiellement sur l'exportation de matières premières (pétrole, phosphates, bauxite, alumine...) et de productions agricoles (café, cacao, coton, bois en grumes et sciages...). Il est généralement admis qu'il existe une certaine corrélation entre croissance économique et performance des exportations, comme l'illustre le graphique suivant.

Afrique – Croissance du PIB et des Exportations



Réf.: *Le défi de la mondialisation pour l'Afrique – Article pour le Forum des Dirigeants à Dakar (juin 1998)*

Le commerce international constitue également un complément à la production de biens destinés à la consommation nationale en concurrence directe avec les alternatives locales, avec en général des prix plus compétitifs, contribuant ainsi à l'amélioration du niveau de vie des populations. Plus de 95% des importations et exportations en Afrique Sub-Saharienne transitent par des ports qui se présentent trop souvent comme des goulots d'étranglement, avec des infrastructures mal entretenues, une congestion résultant de performances opérationnelles médiocres et de procédures administratives et douanières pesantes, et un niveau de sécurité insuffisant, tant pour les biens que pour les personnes, du fait du non respect des règles de sécurité. Lorsqu'un port

n'opère pas de façon satisfaisante, les coûts supplémentaires seront supportés, d'une façon ou d'une autre, par les exportateurs, les importateurs, et les consommateurs.

2. Au cours des deux dernières décennies, la Banque a apporté son concours financier pour la modernisation des infrastructures portuaires de la plupart des pays africains et contribué à l'amélioration des services portuaires dans la région. L'aide internationale aux projets d'amélioration des ports dans les pays en voie de développement s'est généralement faite de façon directe pendant les années 60 et 70. L'amélioration des ports pendant cette période se focalisait essentiellement sur l'aménagement physique des ports, leur gestion financière, le renforcement du cadre institutionnel et la gestion des ressources humaines. Le scénario a changé de façon sensible à partir du début des années 80 lorsque les méthodes d'expédition des marchandises ont évolué, grâce aux progrès technologiques en progression rapide, et ont incité l'industrie de transport maritime à restructurer fondamentalement ses réseaux de services

ELEMENTS DE LA REFORME PORTUAIRE

3. Parmi les principaux sujets au centre des programmes de réforme portuaire actuellement en cours d'exécution – de plus en plus dans le cadre de prêts d'ajustement structurel et sectoriel – on peut citer :

- La révision des stratégies d'aménagement des systèmes portuaires ;
- La réforme des cadres législatif, institutionnel, et réglementaire ;
- La modernisation des systèmes de gestion des ports ;
- La participation du secteur privé dans la production et la gestion des services portuaires ; et
- L'introduction de programmes innovateurs en matière de financement des infrastructures, et de recouvrement des coûts.

4. La nécessité de *réviser les stratégies d'aménagement des systèmes portuaires nationaux* découle du changement de la configuration géographique des points générateurs de production de fret maritime (amélioration de la desserte terrestre de l'arrière-pays) et de la restructuration des réseaux de transport maritime, qui a modifié la nature et la structure de la demande de services dans de nombreux ports, ex., développement du trafic conteneurisé à Dakar, Abidjan, Port-Louis...

5. La révision des stratégies d'aménagement des systèmes portuaires a mené à *réformer les cadres législatif, institutionnel et réglementaire des systèmes portuaires*. Le problème majeur en matière de planification portuaire résultait généralement d'une concentration excessive du pouvoir de décision au sein des corps gouvernementaux avec une faible participation des autorités portuaires, et le plus souvent sans consultation des utilisateurs des ports. Ainsi, les réglementations en vigueur dans de nombreux pays en voie de développement ignoraient le plus souvent les besoins nouveaux résultant des changements intervenus sur les marchés internationaux et dans l'industrie du transport maritime. Ces réglementations obsolètes ont compromis durablement les performances commerciales de nombreux ports africains, ex.,

acquisition – sans concertation avec la communauté portuaire – d'équipement de manutention spécialisé au port de Douala...

6. Aujourd'hui, la question la plus probablement débattue au sein des administrations publiques et des communautés portuaires dans les pays maritimes en voie de développement est liée aux options d'amélioration des prestations de services portuaires par une *modernisation des systèmes de gestion portuaire*. Les problèmes habituellement rencontrés comprennent des structures organisationnelles pesantes, des lignes de commande compliquées, un manque de motivation et une dilution des responsabilités, des méthodes de gestion démodées, et des sureffectifs de main d'œuvre portuaire, ex., compromettant la compétitivité de ports tels que Douala, Matadi et Kinshasa, Toamasina, Mombasa...

7. L'élément commun aux réorganisations portuaires est la *participation accrue du secteur privé pour la production et la gestion de services portuaires*. Ce type d'accords remonte à une longue tradition observée dans les ports d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest qui consiste pour les autorités portuaires à n'agir qu'en tant que propriétaires, laissant le soin à des opérateurs privés de fournir les diverses prestations de services portuaires. Il convient d'observer, que ce type d'arrangement est encore absent dans de nombreux ports africains de culture anglaise, ex., Ghana, Nigéria, Afrique du Sud, Tanzanie et Kenya.

8. L'une des principales préoccupations des bailleurs de fonds internationaux concerne la justification économique *des investissements portuaires et le recouvrement des coûts d'usage et de renouvellement*. Une grande partie des dysfonctionnements observés aujourd'hui dans les ports des pays en voie de développement est directement liée à des carences dans leur gestion financière. Les mesures prises dans ce contexte comprennent: (i) l'introduction de systèmes de comptabilité analytique appropriée; (ii) la création de centres de coûts et revenus; (iii) l'élimination des services non productifs, et; (iv) l'institution de tarifs basés sur les coûts. Pratiquement tous les projets portuaires supportés par les banques de développement ont plus ou moins comportés des dispositions dans ce sens.

CONSIDERATIONS

9. En résumé, l'essentiel des futures activités de la Banque dans le secteur portuaire devra tenir compte de la nécessité d'ouvrir le secteur à une plus grande participation du secteur privé tout en préservant l'intérêt public. Cela implique une baisse importante du financement traditionnel d'infrastructures, le limitant aux cas où un investissement public particulier serait encore nécessaire pour attirer un financement privé. D'autre part, de nouvelles dispositions institutionnelles, portant notamment sur la sécurité des transports et la gestion de l'environnement, devront faire l'objet d'une attention particulière, d'autant plus que le nouveau partage de responsabilités entre secteurs privé et public aboutira probablement à ce que la responsabilité du suivi de ces questions restera du ressort du secteur public, dans ce nouvel environnement de partenariat public/privé. La Banque se trouve être dans une position favorable pour apporter le financement et l'assistance nécessaires dans ce nouveau cadre conceptuel.

10. Enfin, le besoin incontesté de faciliter les échanges commerciaux internationaux dans le cadre d'une participation accrue du secteur privé à la gestion des infrastructures

soulève un ensemble complexe de questions, allant de la nécessité de renforcer la gouvernance publique pour la réalisation de nouvelles infrastructures et l'élaboration d'une base juridique pour les activités logistiques intégrées, y compris la nécessité d'encourager des politiques plus pertinentes de développement concerté entre les ports et les villes. Pour tous ces aspects, la Banque, en utilisant les larges connaissances des différents domaines impliqués, est en mesure d'apporter une assistance appropriée.

RECOMMANDATIONS

11. A partir du cadre opérationnel, institutionnel et financier brièvement décrit ci-dessus, il semble possible d'identifier certains domaines principaux d'intervention du secteur public dans le secteur portuaire, pour lesquels la Banque est en mesure d'apporter une assistance financière et technique appropriée. Il s'agit pour l'essentiel:

- Aider les Gouvernements à moderniser les structures institutionnelles et réglementaires relatives au secteur portuaire, y compris le conseil et l'assistance technique pour la préparation des textes législatifs et réglementaires;
- Etablir un processus de consultation préalable auprès des utilisateurs et opérateurs sur toutes les décisions importantes portant sur la gestion et l'aménagement des ports;
- Financer certaines infrastructures de base afin d'encourager le financement et la gestion des activités à caractère industriel et commercial par le secteur privé;
- Améliorer la compétitivité des ports en terme d'efficacité opérationnelle et de maîtrise des coûts de passage, avec des comparaisons périodiques au plan national et régional;
- Promouvoir une meilleure intégration physique et opérationnelle des réseaux de transport maritime et routier, et développer un véritable multi-modalisme tout au long des chaînes de transport (essentiellement pour les marchandises conteneurisées);
- Contribuer à la facilitation des échanges maritimes et terrestres, incitant les ports à se comporter en partenaires créatifs pour le développement du commerce international; et
- Assurer des conditions de sécurité appropriées dans les activités portuaires et de navigation, et mettre en œuvre une réelle politique de protection de l'environnement.

Sur la base de ces considérations ci-dessus, il semble opportun de revoir les éléments suivants.

CADRE INSTITUTIONNEL

12. La plupart des ports concernés par des projets de la Banque sont gérés par des autorités portuaires à caractère public. Pratiquement toutes ces institutions remplissent des fonctions essentiellement régulatrices telles que le contrôle du trafic, des navires,

des phares et balises (et autres systèmes d'aide à la navigation). En Afrique, on rencontre essentiellement deux types de structures portuaires:

- **Le Port Propriétaire:** Dans les ports propriétaires, les autorités portuaires limitent leur rôle à la construction et à la possession d'infrastructures, laissant les superstructures, les services de pilotage, de remorquage, et de manutention à des opérateurs privés, généralement en situation de concurrence. C'est le modèle typiquement rencontré aux Etats-Unis, en Europe, et dans certains pays en voie de développement, comme ceux d'Afrique Francophone. La plupart des ports propriétaires sont des institutions participatives, avec des conseils d'administration pouvant comprendre des représentants de l'Administration, et du secteur privé directement lié au secteur des ports, ex. Dakar, Conakry, Abidjan & San Pedro, Douala, Pointe Noire, Maputo, les ports secondaires de Madagascar....
- **Le Port Service:** Dans les ports service typiques des pays anglophones – à l'exception relativement récente de la Grande Bretagne, de la Nouvelle Zélande et de l'Australie –, toutes les opérations sont intégrées et assurées par l'autorité portuaire elle-même qui offre des services commerciaux tant aux navires qu'à la marchandise, possède et opère les facilités portuaires et assume dans le même temps toutes les fonctions régulation, ex., Cap Vert, Gambie, Ghana, Nigéria, Afrique du Sud, et Madagascar (Toamasina).

13. Une comparaison des performances opérationnelles, par exemple sur la base des rendements de manutention des marchandises diverses et des conteneurs, horaires de travail, taille et composition des équipes bord et terre, a montré que la performance des services portuaires étaient, à peu d'exception près, plus faibles dans les ports services que dans les ports propriétaires, où des tiers opèrent de façon indépendante. Des informations en provenance d'autres sources, telles que les rapports des armements, corroborent ce constat. (Réf. OED Leçons & Pratiques sur les Ports - juin 1996).

CONCURRENCE ET CONTESTABILITE

14. L'Autorité Portuaire de type propriétaire, qui a maintenant tendance à devenir le modèle prédominant d'organisation portuaire, laisse entièrement le terrain opérationnel aux opérateurs privés. Cette formule étant désormais appliquée même dans les ports à trafic limité soulève la question des conditions de concurrence.

15. La formule de concession, qui implique l'allocation d'une certaine portion – ou dans certains cas la totalité – de la zone portuaire à un opérateur unique pendant une période de temps déterminée, avec ou sans condition de construire ou aménager de nouvelles facilités, affecte de façon physique et continue l'organisation des opérations. Afin d'établir un environnement de concurrence loyale sous cette condition de concession exclusive – une concurrence *pour* le marché – implique la possibilité de mettre en concurrence plusieurs opérateurs avec des capacités de manutention équivalentes pour servir le même trafic.

16. Cependant, la concession n'est pas le seul moyen d'introduire le secteur privé dans les opérations portuaires commerciales, en particulier dans le cas de ports de

petites ou moyennes taille à usage et utilisateurs multiples. Par l'attribution de licences, les zones opérationnelles du port restent ouvertes à tous les opérateurs privés agréés qui peuvent louer des hangars en fonction de leurs besoins. Les opérateurs privés propriétaires de tous les équipements nécessaires seront en concurrence pour obtenir des contrats avec les agents maritimes, pendant que l'Autorité Portuaire assure le respect des règles de sécurité. Afin de permettre une concurrence viable, l'Autorité Portuaire peut dans certains cas décider de limiter le nombre d'opérateurs, dans la mesure où la compétitivité des services reste acceptable.

STRUCTURE DE L'ENTREPRISE

17. En Afrique Sub-Saharienne, la plupart des administrations portuaires, une fois séparées des départements administratifs gouvernementaux de tutelle, et quel que soit leur type d'opération, ont adopté une structure d'institution publique financièrement indépendante, avec un conseil d'administration composé de représentants des pouvoirs publics local et central, et des opérateurs et utilisateurs, soumise aux principes de la comptabilité commerciale.

18. La formule d'entreprise publique rend assez explicite la séparation entre la gestion et le contrôle public d'une part, et les activités commerciales et industrielles laissées au secteur privé d'autre part. Les utilisateurs/clients des ports pourront être représentés au sein du conseil d'administration, avec comme inconvénient le fait d'une absence d'implication financière directe dans l'entreprise portuaire elle-même, des intérêts particuliers pourraient parfois prévaloir sur les intérêts à long terme de la communauté portuaire en général, et même dans certains cas de l'économie nationale dans son ensemble.

MONDIALISATION DU COMMERCE ET INTEGRATION DES RESEAUX DE TRANSPORT

19. La mondialisation du commerce et le développement de zones commerciales plus étendues a amené les opérateurs de transports maritimes et multi-modaux à conclure des alliances pour mieux prendre en compte la nature internationale des chaînes d'approvisionnement. Les compagnies maritimes ont fusionné, élargissant leur portée géographique afin de créer des réseaux de service mondiaux. De même, les opérateurs de terminaux ont suivi en harmonisant leurs opérations afin d'offrir à leurs clients des services uniformes sur différentes routes commerciales.

20. Des ports modernes et efficaces sont des instruments nécessaires et puissants de facilitation et promotion commerciale et de développement, en particulier dans cette période de mondialisation des échanges. De nos jours, les ports doivent offrir aux navires et à la marchandise des services efficaces et fiables, y compris des systèmes modernes de communication, de documentation et de procédures douanières, afin de permettre un flux rapide des biens à travers la chaîne de transport qui de ce fait est désormais intégrée dans les chaînes de production. Un système efficace de transport est aussi une condition préalable à attirer des investissements d'origine étrangère. Les ports peuvent constituer un élément crucial pour la mise en valeur d'un avantage comparatif d'un pays et les gouvernements et autorités portuaires doivent donc adopter des politiques appropriées afin de permettre à la nation de jouir de cet

avantage potentiel, ex., développement de zones et ports francs à l'île Maurice, au Ghana et bientôt en Gambie...

21. L'intégration multi-modale des activités de distribution est par conséquent utilisée afin de faciliter les transactions commerciales assurant le transit des biens entre leur lieu d'origine à leur lieu de destination. Les objectifs principaux du multi-modalisme sont d'accélérer la vitesse d'acheminement des biens et de réduire le montant de capital non productif, aussi bien sous forme de niveaux excessifs d'inventaires et de matériels inactifs, que de délais d'attente des navires dans les ports. Les opérations multi-modales utilisent les services de transport intérieur de longue distance qui étendent largement les régions desservies par les ports. Le port étant habituellement un nœud critique dans les systèmes de transport international, son intégration aux réseaux de transport d'un pays implique que les caractéristiques suivantes aient été correctement prises en compte par les pouvoirs publics:

- **Intégration physique:** la qualité des connexions routières, ferroviaires et des voies de navigation intérieures est critique pour l'efficacité des ports. Quel que soit le type institutionnel d'opération et de gestion des facilités portuaires, la création, l'amélioration et l'entretien de ces accès physiques restera du ressort des autorités publiques, locales ou nationales.
- **Cadre réglementaire:** les aspects de facilitation des échanges, comme la rationalisation de la documentation import/export, la simplification et l'adaptation des réglementations et procédures douanières afin de permettre une utilisation efficace des infrastructures, le développement des échanges de données informatisées..., font partie des conditions préalables au développement du transport international des marchandises.
- **Information sur les standards de performance:** les autorités publiques, et en premier lieu les Autorités Portuaires, doivent collecter et régulièrement mettre à jour les données relatives aux opérations et services portuaires au niveau mondial, et établir en conséquence leurs propres standards de performance.

PLANIFICATION STRATEGIQUE

22. La planification à long terme dans le secteur du transport demeurera en général de la responsabilité principale des Gouvernements. La compétitivité optimale des économies nationales sur le marché des échanges internationaux implique l'existence et le maintien d'un système de transport efficace et rentable, les interfaces portuaires étant considérées comme essentielles pour les questions relatives au commerce international.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

23. La gestion de la protection de l'environnement dans les ports comprend divers éléments spécifiques qui peuvent être regroupés comme suit: (i) impact des infrastructures portuaires sur l'environnement marin; (ii) gestion des déchets générés par les navires; (iii) activités de dragage; et (iv) pollution accidentelle. Une attention particulière doit aussi être accordée à la manipulation appropriée sur terre des matières dangereuses, en particulier à l'intérieur des enceintes portuaires. Cela implique la

construction de zones spéciales correctement protégées, et la mise en œuvre de réglementations adéquates pour assurer correctement la manipulation et le transit de tels chargements. Enfin, les questions relatives à la gestion de l'environnement portuaire doivent être incluses dans un programme plus large de gestion intégrée des zones littorales qui prend en considération tous les aspects relatifs à l'utilisation de ces dernières, et contribue à la réduction des risques environnementaux liés aux activités portuaires et de transport maritime.

QUESTIONS SOCIALES

24. Une des caractéristiques de la plupart des organisations portuaires dans le monde en développement et en transition est une pléthore d'effectif de main d'œuvre portuaire, qui doit être ajustée de façon importante pour améliorer leur rentabilité. L'atteinte de cet objectif de manière socialement acceptable doit être une préoccupation majeure des autorités portuaires.

ELEMENTS DE LA REFORME DU SECTEUR DES TRANSPORTS MARITIMES

25. Au cours des dix dernières années, l'agenda de réforme du secteur maritime de la Banque en Afrique subsaharienne a concerné essentiellement les pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale qui avaient décidé en 1975 d'appliquer un cadre harmonisé de politique centré sur l'application stricte d'un programme de répartition des cargaisons. Sur la base des recommandations issues d'une Table Ronde sur les Services Maritimes en Afrique de l'Ouest qui s'est tenue à Cotonou (Bénin) en juin 1992, la composante Commerce et Transport (T&T) du Programme de Politique de Transport en Afrique Sub-Saharienne (SSATP) a abouti à l'adoption, par la majorité des pays de la sous-région, d'une politique de libéralisation progressive des services de transport maritime.

26. L'objectif central de la composante T&T est de renforcer la compétitivité des économies des pays de la sous-région en offrant un meilleur service aux chargeurs en améliorant les performances des sous-secteurs portuaire et maritime. La composante T&T visait également à mieux appréhender les difficultés rencontrées par les opérateurs économiques tout au long de la chaîne de transport et a tenté d'y remédier en mettant l'accent sur la facilitation des transports, la modernisation des cadres institutionnel et réglementaire, et l'efficacité des services portuaires.

27. La phase III de la composante T & T a été préparée sur la base des recommandations de la Seconde Table ronde de Cotonou qui s'est tenue à Cotonou, Bénin du 3 au 6 juin 1997. La phase II de la composante T&T, qui a abouti à la seconde Table Ronde de Cotonou, a consisté à réaliser une série d'études et d'initiatives particulières, et à élaborer une nouvelle politique pour les États de la sous-région. Ce travail a été fait en étroite collaboration avec une organisation régionale spécialisée, la Conférence Ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et Centrale sur le transport maritime (CMEAOC/TM).

CONSIDERATIONS

28. La seconde Table Ronde de Cotonou a permis de rassembler plus de 300 participants, la plupart à leurs propres frais. Les recommandations issues de la seconde

Table Ronde mettent l'accent sur: (i) la mise en œuvre d'une nouvelle politique régionale de coopération maritime y centrée sur une libéralisation progressive des services maritimes; (ii) la réforme des conseils des africains en accordant une représentation majoritaire du secteur privé au sein des organes de décision; (iii) la mise en place d'un réseau d'observatoires des Transports basé sur neuf observatoires nationaux mis en place par le projet; (iv) le développement d'initiatives portant sur la facilitation des échanges et des services de transport afin d'améliorer la compétitivité des exportations des pays de la sous-région; et (v) le développement d'activités de formation à travers des ateliers et séminaires thématiques.

29. Bien que l'intérêt de ces recommandations soit incontestable, elles reflètent toutefois un manque de volonté des États membres de la CMEAOC d'adopter et de mettre en œuvre une politique des transports maritimes résolument libérale. Conscient de ce constat, la composante T&T continuera, dans le cadre de sa mission globale, à aider États de la sous-région à concevoir et mettre en œuvre les réformes appropriées par l'intermédiaire des projets sectoriels en cour de préparation ou d'exécution.

OBJECTIFS

30. Dans sa phase actuelle de réalisation pour les deux prochaines années, la composante T&T mettra particulièrement l'accent sur les thèmes suivants:

- Coopérer avec la CMEAOC pour consolider le réseau d'observatoires des transports, en constituant une base de données régionale comportant diverses informations liées aux transports maritime et terrestre, volume et direction des flux de marchandises, coûts et qualité des services intervenant tout au long de la chaîne de transport, etc.
- Réformer le conseil des chargeurs africains de la sous-région en les assistant dans la réorientation de leurs missions.
- Etudier les mesures de facilitation des transports à mettre dans les pays de la sous-région, tant au niveau sous-régional que national. La facilitation des échanges comporte une grande variété de mesures allant de la mise en place de réglementations appropriées, de politiques et de procédures commerciales modernisées. A l'issue d'une période d'analyse, des plans d'action spécifiques seront élaborés et proposés, permettant aux États de la sous-région d'affirmer leur volonté de réforme pour promouvoir le commerce international.
- Améliorer durablement la compétitivité des services portuaires la modernisation de la gestion des ports de la sous-région. Cette initiative sera réalisée en étroite collaboration avec les deux associations de gestion portuaire existantes, celle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AGPAOC); et celle des États de l'Afrique de l'Est et Australe (AGPAE).

31. L'objectif fondamental de la composante T&T, visant à améliorer la compétitivité des économies des États de l'Afrique subsaharienne, dépend dans une large mesure de la volonté des autorités compétentes à réformer radicalement les pratiques actuelles. La mise en œuvre de ce programme sera flexible et différenciée pour tenir compte des spécificités locales, tout en respectant ses principes fondamentaux.

**PROJET SECTORIEL DES TRANSPORTS ET RESTRUCTURATION DU PORT
DE COTONOU : DES ELEMENTS POSITIFS POUR L'AVENIR**

Ferdinand ASSOGBA
Directeur Général - Port Autonome de Cotonou
Cotonou - Bénin

**I LA COMPOSANTE PORTUAIRE DU PROJET SECTORIEL DES
TRANSPORTS ET LES REFORMES PORTUAIRES**

1. Objectifs

Les principaux objectifs de cette composante sont :

- (a) améliorer la compétitivité du corridor béninois en réduisant la durée des formalités et le nombre des avaries au port de Cotonou ;
- (b) améliorer l'efficacité des opérations de manutention portuaire et les performances de la douane en matière de recouvrement par l'accroissement de la transparence des opérations portuaires ;
- (c) améliorer les systèmes de consultation des usagers des transports et leur participation dans la définition des stratégies de transport dans le domaine des facilitations de transport.

2. Description de la composante

Cette composante comprend 3 volets :

- a) un programme de travaux visant à l'amélioration des performances en matières d'opérations portuaires ;
- b) une opération d'assistance-formation visant à l'amélioration des outils de décision en matière coordination et de facilitation portuaire, y compris la sensibilisation et la formation des organes représentant les opérateurs portuaires et du personnel du PAC ;
- c) et une opération de support au PAC pour sa gestion financière comptable et la gestion des projets.

2.1 Sous-composante travaux de génie civil

Cette sous-composante vise à assister le PAC dans l'amélioration des opérations portuaires au travers de la réalisation ou de la réhabilitation des infrastructures portuaires. Elle comprend :

- 1.- Les travaux de dragage (250.000 m³) du chenal d'accès et des bassins portuaires pour faciliter l'accès des navires ;
- 2.- un programme de travaux d'aménagement des terre-pleins portuaires et des installations diverses visant à améliorer la rapidité et la transparence des opérations portuaires et à clarifier les responsabilités des différents opérateurs ;

- 3.- le pavage des bords à quai et des zones de circulation (40.000 m2) les plus sollicitées en remplacement de la chaussée et la reprise des assainissements dans ces zones.

2.2 Sous-composante dynamisation des opérateurs en matière de facilitations portuaire et routière

Cette sous-composante consistera en un appui aux différentes institutions et des opérateurs impliqués dans les opérations portuaires pour l'amélioration de la collecte et du traitement des données relatives à l'efficacité des opérations. Elle consistera en une opération d'assistance technique ponctuelle et de formation incluant :

En ce qui concerne le PAC :

- une assistance technique ponctuelle pour la généralisation de l'usage du logiciel d'information et de gestion portuaire et l'exploitation des informations en matière de facilitation ;
- une opération de formation et d'assistance au PAC dans les domaines de son activité relatifs à la coordination des opérations portuaires et à l'amélioration des facilitations ;

En ce qui concerne le MTPT :

- une assistance ponctuelle au Cabinet du MTPT pour la réalisation d'une étude en vue de l'amélioration de l'efficacité et de la dynamisation du Comité Technique Opérationnel ;
- une assistance technique ponctuelle au Cabinet MTPT pour l'actualisation et la mise en oeuvre de la stratégie en matière d'opérations portuaires et de facilitation et les arbitrages nécessaires, comprenant des études et un conseil.

En ce qui concerne les usagers et les opérateurs portuaires :

- une opération de sensibilisation des utilisateurs des transports à l'importance des facilitations de transport et aux méthodes d'amélioration ;
- une opération de formation et assistance ponctuelle auprès de la Chambre de Commerce de Cotonou pour la mise en place d'un système d'information sur la compétitivité du port de Cotonou ;
- et une opération de formation et une assistance ponctuelle au comité technique des opérateurs.

2.3 Sous-composante : Une opération de support au PAC dans les domaines de la gestion comptable et financière et pour l'actualisation du programme prioritaire du PAC.

Cette sous-composante inclura :

- les études techniques et le contrôle des travaux inclus dans cette composante ;
- une assistance technique pour mise en place d'une comptabilité analytique et la formation correspondante ;
- les audits financiers et opérationnels annuels du PAC ;

- une opération de formation dans les domaines de la gestion comptable et financière et de la programmation (formation de 46 agents à la comptabilité et gestion) ;
- une étude pour mettre à jour le plan de développement du port et examiner la faisabilité de son extension

Les coûts des diverses sous-composantes et le planning de mise en oeuvre de la composante sont donnés dans le tableau ci-après :

COUT TOTAL EN FCFA	
TRAVAUX	
Dragage	750.000.000
Aménagement des terre-pleins	500.000.000
Pavage des bords à quai et des voies	600.000.000
Assainissements	100.000.000
TOTAL TRAVAUX	1.950.000.000
Part PAC (10%)	195.000.000
Part IDA	1.755.000.000
AMELIORATIONS DES OPERATIONS	
Auprès du PAC AT	70.000.000
Formation	124.000.000
Auprès du MTPT AT	50.000.000
Auprès des usagers AT	100.000.000
TOTAL	344.000.000
Part IDA	344.000.000
Part PAC	0
ASSISTANCE AU PAC	
Etudes et contrôle des travaux	100.000.000
AT pour mise en place comptabilité analytique	
- Consultant locaux	150.000.000
- Expert international	100.000.000
- Formation gestion et informatique	70.000.000
- Etude du plan de développement	100.000.000
TOTAL	520.000.000
Part IDA	520.000.000

II RESTRUCTURATION DU PORT DE COTONOU

Sur la base du diagnostic et des recommandations de Monsieur SMAGGHE, les autorités portuaires, avec l'appui du Gouvernement et de la Banque mondiale, ont décidé de procéder à une restructuration profonde du Port de Cotonou, afin de lui

permettre d'améliorer son efficacité et de reprendre sa place dans l'échiquier portuaire sous-régional. Cette restructuration concerne des actions à caractère communautaire (impliquant toute la communauté portuaire) et des actions qui concernent des structures portuaires (PAC, SOBEMAP, CNCB, etc...).

1. Les aspects communautaires de la restructuration

1.1 Renforcement de l'autorité portuaire et coordination des activités sur le site portuaire

Ce volet de la restructuration du Port de Cotonou découle de la nécessité de corriger au plus tôt les dysfonctionnements du système portuaire, engendrés par une cacophonie observée au niveau des nombreux intervenants portuaires solidement attachés à leurs seuls intérêts individuels ou sectoriels.

Or le secteur des transports maritimes est marqué aujourd'hui par une constante amélioration des modalités d'organisation et de management pour répondre aux exigences du marché.

Dans ces mutations, l'accent est mis sur l'efficacité, c'est-à-dire la rapidité dans la prise et l'application des décisions, la capacité d'adaptation au changement, la perfection dans l'exploitation et la réduction des coûts.

Le Port de Cotonou ne peut rester en marge de ces changements et exigences de la Chaîne des Transports. Aujourd'hui, le système portuaire représente pour le client du Port, un tout indissociable dont les prestations sont jugées globalement et non à travers les performances sectorielles encore moins individuelles. De là donc, la nécessité d'une action coordonnée qui incombe à l'autorité portuaire. Les finalités d'une coordination des activités se traduisent par :

- la recherche du coût total de passage minimum de la marchandise par le port ;
- le délai très court d'accomplissement des formalités administratives, commerciales et d'exploitation ;
- l'éradication des rançons.

Le rôle et les prérogatives de l'autorité portuaire doivent être donc compris comme ceux d'un délégataire du pouvoir central d'Etat dont l'intervention sur le site portuaire demeure incontournable en raison du fait que beaucoup de décisions concernant le fonctionnement du Port dépendent de l'environnement (physique et humain) et que leur efficacité exige la prise en compte des données spécifiques et la proximité de l'Autorité.

L'Autorité portuaire est responsable du site portuaire. Elle en établit le plan d'aménagement général, en planifie le développement et l'utilisation au mieux des intérêts de l'Etat et des intervenants et dans le respect de la conservation de l'environnement.

L'Autorité portuaire est chargée de la construction et de l'exploitation de certains équipements d'utilité et d'intérêt publics et dont l'initiative ne peut être laissée à des individus (voies d'eau navigables, chenal d'entrée, ouvrages de protection et d'accostage, plans d'eau, magasins, voies, terre-pleins, etc...).

Elle élabore et met en oeuvre la politique de la police de circulation des navires et engins ainsi que des personnes dans le port.

Elle coordonne toutes les activités qui s'exercent dans le port et veille à ce que celles-ci se déroulent dans le respect des règles d'exploitation portuaire et des lois.

Elle organise la Communauté portuaire ainsi que les facilités qui lui sont nécessaires pour un fonctionnement harmonieux et coordonné dans le cadre d'une politique commerciale portuaire dynamique.

Elle crée et maintient entre les membres de cette Communauté le dialogue nécessaire au bon fonctionnement du port.

Elle doit agir du fait de ce qui précède comme une tutelle fonctionnelle vis-à-vis des Services publics qui interviennent dans le port, ceux-ci demeurant toujours sous leur tutelle administrative et travaillant dans le respect de la déontologie de leur métier. Cette disposition est bien conforme à l'article 5 de la Loi française du 2 Juin 1920 sur les ports autonomes. Elle est reprise par la Loi du 29 Juin 1965 sur l'autonomie des Ports.

Pour jouer ce rôle, l'Autorité portuaire doit elle-même être une structure dynamique dégagée des lourdeurs administratives. C'est pourquoi, l'Autorité portuaire ne doit pas être excentrée du site portuaire. Elle devra être une entité administrative autonome avec une autonomie financière et une personnalité morale et détenir toutes les prérogatives de puissance publique en matière :

- de police du domaine (plans d'eau, quais, terre-pleins, voies de circulation etc...);
- d'amodiation des espaces (terre-pleins, magasins, etc...) aux différents opérateurs moyennant des conventions de location ou des délégations de services publics ;
- d'agrément des différents opérateurs intervenant dans l'enceinte portuaire que sont les entreprises de manutention, les Sociétés de relevage, les Commissionnaires en douane etc... L'exercice de ces différentes professions devra être soumis à la délivrance d'un agrément soutenu par des cahiers de charges fixant les règles et conditions d'exercice de ces professions dans l'enceinte portuaire.

1.2 Amélioration des performances des opérations portuaires par l'informatisation et la facturation globale

Le Port de Cotonou est réputé pour la lenteur et le coût prohibitif des formalités administratives et commerciales. Pourtant, il est vérifié que le barème des tarifs portuaires est à plus d'un titre le plus favorable dans la sous-région.

Il n'est plus un secret pour personne que les clients du Port sont soumis à plusieurs niveaux des formalités, à des tracasseries et à des rançons de toute sorte.

Face à cette situation et pour éviter une hémorragie du trafic, la Direction Générale du PAC, consciente de son rôle d'Autorité portuaire a décidé d'introduire dans la gestion portuaire l'informatisation de toutes les opérations allant de la mise à quai des navires à l'enlèvement des marchandises débarquées ou embarquées.

Le logiciel PORTWARE proposé et installé à cet effet depuis 1991 est composé :

- d'une base de donnée mettant en relation les opérateurs portuaires, pour travailler sur les mêmes informations;
- d'un moteur, opérant sous UNIX, permettant à chaque utilisateur d'effectuer ses traitements.

Les objectifs essentiels recherchés à travers l'informatisation des opérations portuaires sont :

- intégrer les escales de navires, les opérations de manutention et le suivi de la marchandise à l'import et à l'export ;
- facturer automatiquement les prestations fournies aux navires et aux marchandises ;
- produire des statistiques en temps réel et donc à la demande ;
- intégrer la Communauté portuaire (notion absolument importante aujourd'hui dans la gestion portuaire) dans un système d'information global.

Ce qui devait permettre au Port de Cotonou de se doter d'avantages comparatifs grâce à :

- un gain d'une meilleure productivité de l'outil portuaire ;
- la réduction du temps de passage des marchandises ;
- la diminution des coûts de passage des marchandises ;
- la facilitation du travail à tous les niveaux.
- l'ouverture sur les autres systèmes pour échanger des données avec par exemple les systèmes des agents maritimes et des manutentionnaires, le système douanier SYDONIA et les applications de gestion comme la comptabilité, la solde etc...

Depuis la mise en service de ce logiciel, le Port de Cotonou n'a pas vraiment pu en tirer les avantages escomptés pour plusieurs raisons parmi lesquelles :

- tous les principaux opérateurs portuaires n'ont pas été raccordés ;
- le système comporte quelques insuffisances qui ont suscité la réticence des opérateurs ;
- les syndicats des entreprises portuaires concernées par l'informatisation n'approuvent pas les conditions qu'ils jugent peu transparentes dans lesquelles SOGOPI a été constituée et installée au Port de Cotonou.

En dépit de cela, le Port Autonome de Cotonou n'a pas cessé de rechercher les meilleures solutions dans le cadre de l'accélération et de la transparence des formalités portuaires. Ainsi démarre en ce moment le système de facturation globale des véhicules et d'autres marchandises. Dans le cadre d'une entente avec les consignataires des navires, les prestations du Port Autonome de Cotonou liés aux véhicules et autres cargaisons seront facturées par escale de navire aux consignataires qui les régleront. Ces derniers se feront rembourser par les propriétaires lors des échanges de connaissance.

1.3 La sécurité au Port de Cotonou

Parmi les éléments déterminants pour le choix de l'utilisation d'un Port par les armateurs et les chargeurs, figure en bonne place la sécurité.

Depuis quelques années, la sécurité s'est dégradée de façon alarmante dans le Port.

En effet, même si elle n'a pas atteint le seuil critique comme dans le cas de certains Ports de la sous-région, beaucoup d'utilisateurs de notre Port se sont plaints de nombreux vols perpétrés sur leurs cargaisons, permettant aux journaux des pays voisins de déclencher contre le Port de Cotonou une campagne d'intoxications et de sabotages au profit de leurs ports respectifs.

Les problèmes de sécurité tels qu'ils sont vécus sur la voie béninoise se traduisent par :

- des vols des marchandises débarquées ;
- les agressions des personnes ;
- la circulation désordonnée et incontrôlée des hommes, des voitures et engins de manutention dans le domaine portuaire ;
- la violation permanente des accès du Port ;
- l'établissement sur les routes vers l'arrière pays de nombreuses barrières de contrôle de police, de gendarmerie, de douane, d'agents des eaux et forêts et même des syndicats de transporteurs ;
- des rançonnements prohibitifs et des tracasseries de toutes sortes.

Les causes et les points chauds d'insécurité ayant été identifiés dans l'enceinte portuaire, le PAC, conscient de son rôle, a pris d'importantes décisions pour rétablir la sécurité portuaire. Ainsi :

1) le marché à véhicules d'occasion, principale source d'insécurité et motif majeur évoqué par les visiteurs indésirables du port a été mis hors de l'enceinte portuaire.

A cet effet, le PAC a déjà acquis plusieurs hectares de parcelles qui seront aménagées dans le cadre d'un projet de construction d'une zone franche de véhicules d'occasion soutenu par la Banque Mondiale. En attendant le stockage et la vente de véhicule d'occasion sont effectués dans des parcs éparpillés autour du Port et dans la ville.

Les véhicules débarqués stationnent à l'intérieur du port dans des parcs tampons juste le temps nécessaire pour que les formalités requises soient faites pour permettre d'organiser leur transfert dans les parcs privés de vente. L'éparpillement de ces parcs tampons à l'intérieur du port engendre encore des problèmes d'insécurité et de gestion domaniale. Aussi, le PAC a-t-il décidé d'aménager un parc unique de 4 à 5 ha dont la gestion sera confiée à un opérateur à des conditions précises. L'étude de faisabilité de ce parc est en cours.

Pour l'instant, le PAC a séparé le marché de véhicules du port commercial et a construit des miradors pour renforcer la surveillance.

2) Les actes de vandalisme commis par des badauds lors des dépotages des conteneurs dans l'enceinte portuaire sont scandaleux. A ce sujet la réticence des Responsables de la Douane a été confortée par la découverte d'armes et de minutions dans des conteneurs nominatifs. Le dépotage de certains conteneurs nominatifs contenant des marchandises sensibles se fait déjà à l'extérieur du Port sur autorisation expresse de la Direction Générale des Douanes. Les discussions se poursuivent entre le PAC et la Douane afin de trouver les solutions adéquates en vue de permettre et faciliter le dépotage de tous les conteneurs nominatifs dans les magasins des propriétaires pour ainsi permettre

d'accélérer les formalités, réduire le coût de passage et améliorer la gestion des espaces portuaires.

3) La mise en place de système d'informatisation communautaire doit permettre également de mettre hors de l'enceinte portuaire le Centre Commun de Facturation souvent évoquée comme motif par les bandits pour entrer dans l'enceinte portuaire. Si le PAC et le CNCB ont déjà abandonné leurs locaux au sein du Centre Commun de Facturation, il reste à faire sortir les structures de facturation de la SOBEMAP ;

4) S'agissant de l'accès du Port et de la circulation des hommes dans l'enceinte portuaire et aux abords du Port,

- le PAC a financé les interventions sporadiques de la Compagnie Républicaine de Sécurité (CRS) et du Groupement d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN) dans le Port, qui ont permis de dissuader les malfrats ;

- le PAC a renforcé les mesures de contrôle à l'entrée du Port ainsi que les moyens d'identification des agents des intervenants portuaires (port de brassards, cartes d'accès et macaron) grâce à la présence permanente depuis quelques mois dans le Port d'un corps d'agents civils de sécurité spécialement constitué et formé à cet effet ;

- il a investi dans la construction d'un bureau d'embauche dont la mise en exploitation devait permettre entre autres de contrôler la présence d'éléments indésirables dans le Port ;

- un Conseil de Sécurité du Port créé par Arrêté Ministériel depuis 1994. Son rôle essentiel est d'étudier, de mettre en œuvre des dispositions propres à la restauration de la sécurité portuaire et de coordonner toutes les activités liées à la sécurité dans le Port ;

- dans le même ordre d'idée, il y a lieu de prendre les dispositions pour sortir de l'enceinte du Port les ateliers et le garage de la SOBEMAP ;

- le PAC est également en train de prendre les dispositions pour supprimer les baraques mobiles à l'intérieur du Port. Ces baraques concédées à des sociétés de relevage pour la plupart servent de prétexte aux visiteurs indésirables pour accéder au Port.

1.4 Libéralisation de la manutention

Selon le rapport de Monsieur Jean SMAGGHE, la privatisation totale de la SOBEMAP équivaldrait à "remplacer un monopole public par un monopole privé".

De même, l'introduction d'une concurrence au sein de laquelle évoluerait la SOBEMAP, la réduirait à capter un trafic marginal embryonnaire, l'essentiel du trafic étant censé revenir dans cette hypothèse aux nouveaux opérateurs de manutention plus outillés et plus expérimentés et liés aux armateurs par des accords commerciaux globaux.

Aussi, pour ne pas déstabiliser la SOBEMAP, la libéralisation n'a-t-elle concerné que le secteur des conteneurs. Dans ce cadre, en ouvrant ce secteur par décret n°98-156 du 28 Avril 1998, le Gouvernement a autorisé la constitution de deux sociétés de manutention qui peuvent désormais charger et décharger leurs navires en ce qui concerne les marchandises conteneurisées. Il s'agit de la COMAN du Groupe AP MOELLER et la SMTC du Groupe BOLLORE et qui disposent de leurs propres parcs à conteneurs.

Désormais donc, la concurrence est introduite au niveau de la manutention, comme en 1987, elle a été introduite au niveau de la consignation et des opérations de transit.

2. Les aspects sectoriels de la restructuration

Ils concernent essentiellement des actions pour la plupart contenues dans la composante portuaire du PST mises en œuvre au niveau des différentes structures. Ce sont en réalité des mesures d'accompagnement dont la finalité est de permettre une bonne compréhension et une bonne application des nouvelles réformes.

Au niveau du PAC

Il est prévu :

- une assistance ponctuelle pour la généralisation de l'usage du logiciel d'information et de gestion portuaire et d'exploitation des informations en matière de facilitation ;
- un programme de formation et d'assistance au PAC dans les domaines de son activité relatifs à la coordination des opérations portuaires et à l'amélioration des facilitations ;
- un appui pour la gestion financière comptable avec l'implantation d'une comptabilité analytique.

En dehors du PST, les autorités portuaires ont elles-mêmes adopté une nouvelle politique en matière :

- de marketing portuaire considéré désormais comme un outil de gestion ;
- gestion et de conservation du domaine : dans cette nouvelle politique, les opérateurs portuaires et le PAC ont une nouvelle approche de gestion domaniale fondée sur un partenariat qui implique et responsabilise davantage les premiers en matière d'investissements portuaires afin de fidéliser et d'augmenter le trafic.

Au niveau du Cabinet du MTPT

Une assistance ponctuelle au cabinet du MTPT pour la réalisation d'une étude en vue de l'amélioration de l'efficacité et de la dynamisation du comité technique des opérateurs ;

Une assistance technique ponctuelle au cabinet du MTPT pour l'actualisation et la mise en œuvre de la stratégie en matière d'opérations portuaires et de facilitation et les arbitrages nécessaires, comprenant les études et un conseil ;

Au niveau des opérateurs portuaires

- une opération de sensibilisation des utilisateurs des transports à l'importance des facilitations de transport et aux méthodes d'amélioration ;
- une opération de formation et assistance ponctuelle auprès de la Chambre de Commerce de Cotonou pour la mise en place d'un système d'information sur la compétitivité du port de Cotonou ;
- une opération de formation et une assistance ponctuelle au Comité Technique Opérationnel.

III BILAN DE LA RESTRUCTURATION DU PORT ET PERSPECTIVES D'AVENIR

1 Les insuffisances des réformes

La libéralisation de la manutention a favorisé la concentration de cette activité dans les mains de puissantes firmes étrangères qui disposent d'importants moyens financiers et matériels. S'il est vrai qu'il en a résulté une création d'emploi, il n'est pas encore démontré que la quantité de la main d'œuvre ainsi induite va compenser les pertes d'emploi par ailleurs générées par cette même libéralisation au niveau d'autres structures.

La libéralisation de la manutention n'a pas encore profité aux capitaux nationaux étant donné les gros investissements que nécessitent cette activité ne sont pour le moment qu'à la portée de multinationales. Il va sans dire que les bénéfices générés par ces activités seront rapatriés

2 Les points forts des réformes et les perspectives d'avenir

Comme on peut le constater, la restructuration qui a été mise en oeuvre au Port de Cotonou a eu pour objectif principal de révolutionner l'organisation et le fonctionnement du Port qui comportaient des lacunes dont la péremisation menaçait la mission même et donc les bases d'existence du Port. Dans ces conditions, c'est toute l'économie dont on dit qu'il est le poumon qui est pénalisée et même menacée.

Les Décrets portant renforcement de l'Autorité portuaire et coordination des activités du port constituent, dans leur esprit, un atout majeur pour le Port et la communauté portuaire qui retrouvent enfin un chef d'orchestre dans un milieu où l'on assiste tous les jours à la collusion de nombreux intérêts dont le seul point commun est le développement du port que pourtant personne ne semble vouloir sauvegarder si ce n'est que du bout des lèvres.

Désormais donc, les textes réhabilitent le PAC dans son rôle et dans ses prérogatives alors que pendant longtemps, les grandes décisions concernant le fonctionnement du Port étaient prises hors du site portuaire.

Le renforcement de l'Autorité portuaire offre au PAC et à son Directeur Général l'opportunité pour évaluer à tout moment les performances des différents maillons de la Chaîne et pour le cas échéant, procéder aux rappels à l'ordre et mettre en oeuvre des actions correctrices nécessaires.

Ainsi, il revient au PAC aujourd'hui d'autoriser tous les opérateurs à exercer leurs activités au Port sur la base de cahiers de charges propres à chaque profession. Les conventions liant ainsi le PAC et les opérateurs portuaires agréés donnent au PAC le pouvoir de contrôle, nécessaire à la remise en ordre des activités au Port de Cotonou. Mais dans la réalité et faute d'une application et d'un suivi rigoureux de ces conventions, la question des agréments n'a pas encore pris son sens profond et n'a donc pas eu d'impact sérieux sur le rendement portuaire

Mais l'autorité du port ne peut se manifester de façon concrète que si le règlement d'exploitation du Port (bréviaire de toute la communauté portuaire) est à jour et que l'autorité en garantit le respect par tous.

La réhabilitation du PAC dans son rôle et dans ses prérogatives est une chance pour le Port de Cotonou de se constituer en une communauté dynamique et solidaire pour un développement harmonieux et durable des activités de chaque structure opérant au Port de Cotonou.

Flanqué du Comité de Coordination qu'il préside, le Directeur Général du Port dispose d'une arme efficace pour une gestion dynamique du Port parce que pouvant entendre à tout moment les préoccupations majeures des différents maillons de la Chaîne portuaire et prendre ainsi des décisions stratégiques.

Dans ces conditions, le Port de Cotonou a désormais un nouvel atout pour accroître son efficacité et sa compétitivité parce que les coûts et délais de passage de la marchandise pourront être réduits sensiblement.

Pour le moment, les résultats ne sont pas entièrement positifs. C'est pourquoi ils deviennent nécessaires de dynamiser le Comité Technique Opérationnel (CTO) et l'Association pour la Défense des Intérêts du Port de Cotonou (AIPC) en les restructurant profondément pour leur permettre d'être une base solide de la communauté portuaire, solidaire et efficace. Une telle communauté portuaire est une nouvelle alliance pour une gestion des problèmes portuaires dans un partenariat bien compris avec les opérateurs portuaires.

La libéralisation de la manutention, deuxième volet des réformes, est une opération sans doute bénéfique pour l'amélioration sensible des opérations au Port de Cotonou.

En effet, il faut reconnaître que la manutention représente l'échine dorsale des activités portuaires. Elle conditionne la durée de séjour à quai des navires, et en bonne partie, le coût et le délai de passage de la marchandise.

Les risques que fait courir au Port un rendement de manutention médiocre sont :

- l'engorgement portuaire avec pour grave conséquence des surcharges portuaires ;
- le coût prohibitif des opérations portuaires et l'impossibilité de rentabiliser les gros investissements que nécessite l'exploitation du Port ;
- de nombreux cas de pertes de marchandises ou, dans le meilleur des cas, des pertes de temps pour les retrouver et les enlever ;
- la désertion du Port par les armateurs et les chargeurs et donc la perte du trafic ;
- la désorganisation totale du système portuaire ;
- de nombreux dommages créés à l'économie nationale dans le cas des Ports nationaux comme le nôtre ;
- etc...

Ces risques, faut-il le reconnaître, étaient réels dans le cas d'une Société d'Etat qui avait de surcroît le monopole de la manutention portuaire.

Notre point de vue est que, grâce aux grands moyens financiers, matériels et humains et aux nombreuses expériences que possède les nouvelles Sociétés de manutention portuaire, la Chaîne Portuaire de notre pays a ainsi amorcé sa contribution au transport multi-modal. Il est donc évident que les contrats globaux de transports pourront être

réalisés avec rapidité et efficacité. Ainsi, le Port de Cotonou pourrait mieux maîtriser et accroître son trafic de transit et de transbordement.

L'informatisation des opérations n'a pu être expérimentée qu'au seul niveau du Port Autonome de Cotonou, du CNCB et du CNERTP. Il ne peut être donc possible de tirer des conclusions définitives étant donné que les objectifs poursuivis, pour être atteints, nécessitaient une informatisation communautaire.

Justement à ce niveau, l'informatisation n'a pas encore comblé toutes les attentes, les conditions pour une connexion de tous les opérateurs n'ayant pas été objectivement réalisées.

Toutefois, il convient de rappeler que les finalités de l'informatisation résident dans :

- l'accélération des formalités administratives, commerciales et d'exploitation en vue de rendre compétitifs le coût et le délai de passage de la marchandise ;
- l'intégration de toute la communauté dans un système d'informations fiables ;
- la maîtrise des statistiques portuaires ;
- l'évaluation facile des rendements portuaires et la prise de décision stratégique.

Ces enjeux ont été bien compris par le Gouvernement qui œuvre activement à la mise en place d'un système d'informatisation portuaire communautaire performant et transparent.

S'agissant de l'impact des mesures de sécurisation du Port, elles ont permis de rassurer les opérateurs portuaires (armateurs, consignataires, chargeurs etc..) qui travaillent au Port aujourd'hui avec plus de quiétude. Les importantes décisions à venir permettront de finaliser les stratégies de l'Autorité Portuaire qui veille à la sécurité portuaire comme à la prunelle de leurs yeux.

Au total, le développement des investissements privés au Port de Cotonou est le témoignage éloquent de la confiance retrouvée. Cette confiance résulte d'une meilleure définition et compréhension des différentes fonctions portuaires et de leur juste répartition entre le secteur privé et le secteur public qui se côtoient et devront dialoguer quotidiennement, chacun assumant pleinement sa fonction.

Il est le gage d'une croissance durable et de la transformation de notre Port en un carrefour régional de transactions commerciales internationales et d'interconnexion des trafics.

C'est dire que les efforts doivent être poursuivis pour renforcer les aspects positifs avérés des réformes et corriger rapidement les insuffisances persistantes par des mesures appropriées. C'est dans ces conditions que le Port de Cotonou pourra être une véritable entreprise génératrice d'emplois.

ANNEXE 1 EVOLUTION DES TRAFICS

Années	Importations	Exportations	Total
1965	247.327	104.079	351.406
1966	265.268	103.954	369.222
1967	289.801	157.216	447.017
1968	283.814	162.314	446.128
1969	374.868	170.632	545.500
1970	387.325	172.490	559.815
1971	413.016	194.938	607.954
1972	511.107	170.512	681.619
1973	545.738	142.109	687.847
1974	611.109	127.171	738.280
1975	647.225	108.083	755.308
1976	784.373	128.171	912.544
1977	973.219	73.408	1.046.627
1978	1.006.019	49.744	1.055.763
1979	1.441.077	61.176	1.502.253
1980	867.550	85.489	953.039
1981	1.110.842	55.196	1.166.038
1982	1.079.773	53.801	1.133.574
1983	736.093	64.488	800.581
1984	807.135	79.073	886.208
1985	1.059.074	107.576	1.166.650
1986	1.030.146	137.088	1.167.234
1987	1.096.742	172.683	1.269.425
1988	1.094.145	95.190	1.189.335
1989	766.369	123.058	889.427
1990	945.107	124.067	1.119.174
1991	1.337.198	148.587	1.485.785
1992	1.488.588	243.287	1.734.875
1993	1.680.263	236.857	1.917.120
1994	1.661.151	373.486	1.984.637
1995	1.738.424	338.507	2.076.931
1996	1.795.861	423.952	2.219.813
1997	1.877.915	370.297	2.248.212
1998	2.004.583	379.025	2.383.608

**ANNEXE 2 –
EVOLUTION DU TRAFIC NAVIRES (1988 – 1998)**

Années	Total général	Total Navires de commerce
1988	809	542
1989	841	458
1990	933	461
1991	993	587
1992	937	621
1993	1134	697
1994	1163	732
1995	1192	753
1996	1321	847
1997	1296	758
1998	1289	854

**RESTRUCTURATION DU PORT DE DOUALA :
LA RECHERCHE DE LA BONNE GOUVERNANCE**

Christophe RIZET
Chercheur - INRETS
Arcueil - France

La réforme en cours au port de Douala constitue à l'évidence un enjeu important pour l'insertion du Cameroun dans l'économie mondiale mais c'est pour une autre raison que nous nous y intéressons dans cette communication. La définition des nouvelles structures du port constitue une étape dans un long processus de recherche d'une efficacité des institutions. Ce processus a été émaillé d'affrontements parfois spectaculaires entre les différentes parties prenantes, affrontements à la hauteur des enjeux, mais qui ont, me semble-t-il, étouffé le débat sur les arguments économiques en faveur de telle ou telle forme d'organisation. Tout au long de ce processus, les aspects institutionnels, techniques et financiers du port ont été longuement étudiés et présentés dans différentes réunions, séminaires et tables-rondes que nous évoquerons rapidement ; tous ces travaux fournissent une matière propice à la réflexion économique.

A travers le cas de la réforme des institutions du port de Douala, notre objet est ici d'engager une réflexion plus générale, qui puisse être utile pour d'autres institutions ou d'autres pays, en s'appuyant sur les travaux des économistes qui se sont intéressés à l'efficacité des institutions économiques. Dans tous les ports, la question des relations entre les différentes parties prenantes de la communauté portuaire (pouvoirs publics, Autorité portuaire et opérateurs économiques) est déterminante pour l'efficacité globale : un port est donc un cas particulièrement intéressant pour tester les approches et les outils permettant d'analyser l'efficacité des institutions économiques. Après un rappel des principaux éléments du diagnostic du port de Douala et de la réforme en cours, nous nous efforcerons d'apprécier dans quelle mesure les outils de l'analyse économique des institutions nous permettent de mieux appréhender la réforme en cours.

1. LE DIAGNOSTIC DU PORT DE DOUALA

Les PST ont été largement présentés et discutés hier et celui du Cameroun a fait l'objet d'une présentation particulièrement brillante ; il est donc inutile de rappeler ici le contexte dans lequel s'est déroulé ce processus de réforme : la recherche d'une stratégie commune aux bailleurs de fonds d'une part et aux pouvoirs publics d'autre part :

- en matière de réduction des dépenses de l'Etat par la réduction du secteur public et parapublic ;
- et en matière d'entretien et d'investissements nouveaux dans le secteur.

1.1 Statut de l'Office National des Ports du Cameroun

L'Office National de Ports du Cameroun (ONPC) a été créé en 1971, en remplacement de l'ancienne Direction des Ports et Voies Navigables¹. De 1971 jusqu'au début de cette année 1999, le port de Douala est directement géré par cet Office. Avant sa réforme en 1998-99, l'ONPC est un " Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial " dont les missions couvrent

- la gestion du port de Douala d'une part et, d'autre part,
- certaines fonctions qui, habituellement, ne relèvent pas d'un gestionnaire portuaire mais plutôt des services de l'Etat : la direction (à distance) des ports secondaires (Kribi, Garoua et Limbe Tiko) et les fonctions de 'phares et balises' sur l'ensemble de la côte nationale.

Au port de Douala l'ONPC a en charge les fonctions classiques d'un port dont les statuts ont été inspirés des institutions françaises :

- la mise à disposition des quais, terre-pleins et hangars et la gestion de ces installations,
- les services d'accueil du navire (pilotage, le remorquage et le lamanage) qu'il a la possibilité de concéder mais qu'il opère lui-même,
- la mise à disposition des moyens divers : voirie, éclairage, terminal conteneurs, ...,
- des prestations diverses (vente d'eau et de glace, d'électricité),
- la police et la sécurité incendie.

Entre le domaine portuaire et la côte proprement dite, l'ONPC a également en charge l'entretien du chenal d'accès au port. Là aussi, il opère lui-même le dragage d'entretien du chenal et ce point est très important car l'insuffisance de l'entretien du chenal va faire éclater au grand jour les faiblesses de l'ONPC, notamment vis à vis des opérateurs portuaires.

Le Conseil d'Administration de l'ONPC est composé de onze membres dont cinq représentants des ministères concernés et un Président nommé par décret ; de plus, son budget est rendu exécutoire par décret du chef de l'Etat. Malgré un statut d'Etablissement Public Industriel et Commercial, l'ONPC, était donc en fait sous un contrôle très étroit et très direct de l'Etat.

Au démarrage de la réflexion sur la composante maritime du Projet Sectoriel Transport, une étude a été confiée au Port Autonome du Havre (PAH) pour aider l'Etat camerounais et les bailleurs de fonds à définir une stratégie pour les entreprises du secteur. Cette étude traite tout particulièrement la question des structures, dans leurs aspects constitutionnels et juridiques ainsi que l'optimisation de la répartition des missions et des charges. L'Office National de Ports du Cameroun, au même titre que les quatre autres grands organismes publics du sous secteur maritime, fait donc l'objet d'une étude approfondie de ses institutions (PAH 1991) ; c'est en grande partie ce diagnostic qui a orienté les réformes en cours.

¹ DPNV, créée en 1951 et dont le statut avait été fixé en 1964 ; cette direction avait en particulier un budget annexe

1.2 Les problèmes de structure du Port et les recommandations

Comme pour les autres organismes publics étudiés, parmi les problèmes soulevés par le PAH à propos de l'ONPC concernent certains aspects des Institutions du port et les recommandations correspondantes relèvent du Programme d'Ajustement Structurel des Transports (PAST) et d'autre part des points 'techniques' très importants pour lesquelles les solutions proposées nécessitent également des investissements, en particulier le dragage du Chenal, et dans une moindre mesure l'entretien des quais et terre-plein. Nous ne reviendrons pas ici, sur les aspects techniques.

Les réformes des institutions portuaires préconisées par le PAH visent prioritairement à améliorer la clarté et la responsabilisation dans la gestion financière du port de Douala.

En premier lieu la séparation des structures de gestion du port de Douala d'avec celles des autres ports du Cameroun, afin laisser les pouvoirs publics (Etat ou régions) prendre clairement la décision de subventionner ou de fermer ces (parfois très) petits ports, qui ne peuvent survivre que par une volonté politique d'aménagement du territoire.

En second lieu, la séparation des services de phares et balises sur l'ensemble de la côte camerounaise, qui ne devraient pas être assurés par le port mais par l'Etat, à charge pour lui de sous traiter les opérations techniques.

Doter le port d'un nouveau statut de droit commercial avec une forte participation d'utilisateurs, et de placer la tutelle à ce qui devrait être son véritable niveau : celui d'une instance d'appel, n'intervenant pas dans la gestion courante.

Sous-traiter et concéder les attributions (dragage, remorquage, ..) chaque fois que cela est économique pour concentrer les efforts du port sur les fonctions 'non privatisables' (infrastructures lourdes et parties communes).

Enfin, la formule de concession appliquée au terminal à conteneurs devrait être généralisée aux autres terminaux spécialisés terminal roulier, port de pêche et terminal fruitier.

On retrouve ainsi résumée une bonne partie de la réforme que vient de connaître le port de Douala

Un aspect toutefois était exclu du diagnostic du PAH et a pris depuis une certaine importance : celui des coûts de passage portuaire qui ont une influence à la fois sur la compétitivité des exportations camerounaises, mais aussi sur le prix des produits importés, qu'ils soient destinés à la consommation des ménages ou aux entreprises .

1.3 Les coûts de passage portuaires à Douala

Les surcoûts du passage portuaire à Douala ont été révélés par plusieurs études postérieures à celle du PAH, notamment celles qui ont été lancées dans le cadre de la table Ronde, dite de Cotonou², sur les services maritimes dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en juin 92. Ces travaux convergent pour reconnaître l'importance des surcoûts de Douala, pour le navire et pour la marchandise, principalement par rapport aux ports asiatiques qui exportent les mêmes produits que le Cameroun, mais

² En particulier Copetrans (1997) et Rizet (1997) et Smaghe (1997)

aussi par rapport à d'autres ports de la Côte Ouest Africaine tels qu'Abidjan et surtout Tema.

A l'évidence cet état de fait est grave pour la compétitivité des exportations camerounaises. Il entraîne, dans la situation actuelle, une baisse de compétitivité de certains produits et de plus, à court terme, il pourrait également entraîner une détérioration très sérieuse des services maritimes. Le risque pour le Cameroun est de ne plus être desservi en direct par les navires qui vont en Europe mais seulement par de petits navires de cabotage, après transbordement dans l'un des ports qui resterait desservi en direct et qui donc renforcerait son avantage compétitif. Si les surcoûts de Douala ou l'envasement du chenal conduisait les armateurs à un tel choix, il est alors très probable que les taux de fret maritimes, aujourd'hui peu différents entre les ports de la COA, évolueraient vers une différence beaucoup plus importante entre ports principaux et ports secondaires.

La raison majeure de ce surcoût est à rechercher dans la situation d'ensemble du port ; le monopole de Douala n'incite aucun des partenaires de la communauté portuaire à une réduction des prix et des coûts et il s'agit donc bien là aussi d'une question d'institutions.

2 LA REFORME DES STRUCTURES DU PORT DE DOUALA (1998)

Avant d'aboutir, ces réformes ont connu un long et intéressant processus de mise en place.

2.1 Les Tables Rondes sur la restructuration du port de Douala

Alors que la stratégie du PST concernant le port était en grande partie définie depuis 91, le processus consistant à préciser, à faire accepter puis à mettre en place cette stratégie a été long et coûteux en énergie mais peut-être bénéfique en terme social. C'est seulement à la fin de 98 qu'a été votée la loi portant organisation des organismes portuaires. Dans ce processus, les séminaires et Table Ronde sont devenus le moyen pour populariser une idée mais aussi pour la faire avaliser, dans la mesure où ces rencontres se terminent habituellement par des 'recommandations'.

Un premier séminaire a été tenu du 20 au 22 juillet 1992 sur le thème de la stratégie à adopter pour la composante maritime du secteur des transports. Organisé par le CNCC et le Ministère des transports³, mais inspiré par la Banque Mondiale, ce séminaire visait à faire accepter la stratégie de libéralisation et de désengagement de l'Etat du secteur, stratégie qui avait été largement définie dans les études antérieures et notamment celle du PAH. A ce séminaire, la commission 2 traitait des problèmes portuaires. Dans cette commission, l'opposition des responsables de l'ONPC a été très vive aux options de réformes préconisées le PAH et soutenues par la Banque. Venus en force à cette commission pour défendre leurs points de vue les cadres de l'ONPC ont réussi à faire adopter une résolution tout à fait contraire à l'esprit de la réforme proposée.

Après différentes étapes intermédiaires, la table-ronde de novembre 1997, uniquement consacrée aux problèmes portuaires, a adopté une résolution conforme à la stratégie de

³ La 'cellule PST' n'existait pas encore au Cameroun

réforme des institutions. Non sans une nouvelle confrontation homérique entre la direction de l'ONPC et les partisans de la réforme. Au cours de la rencontre les bailleurs de fonds ont présenté une déclaration commune dans laquelle ils demandaient en priorité une réforme du cadre institutionnel de l'ONPC et la mise en place d'une gestion plus transparente. Ils demandaient également au gouvernement camerounais, que soit redéfinie la stratégie d'investissement portuaire⁴, amélioré l'entretien des infrastructures et développée une stratégie de dragage durable.

La question du surcoût global de passage portuaire a été posée à cette Table Ronde sur le port de Douala de 97 mais elle n'a pas été vraiment traitée. La Table Ronde intitulée " Le port de Douala face aux exigences de la compétitivité camerounaise " s'est focalisée sur la restructuration de l'Office National des Ports du Cameroun et, pour des raisons tactiques, a éludé la question des coûts et de la compétitivité. En effet, alors que le surcoût de passage des navires est lié pour l'essentiel au gestionnaire portuaire, le surcoût de passage des marchandises à Douala par rapport à d'autres ports de la région est dû en majorité aux opérateurs privés. Plutôt que de risquer de diviser les participants sur la question de la responsabilité du secteur privé dans la compétitivité globale du port de Douala, la table-ronde a choisi de renvoyer cette question à des décisions ultérieures. La réforme institutionnelle de l'ONPC en revanche a été recommandée.

2.2 Le contenu de la réforme portuaire

La réforme portuaire instituée par la Loi de décembre 1998⁵ et les Décrets d'application de 1999 s'efforce de répartir les anciennes fonctions de l'ONPC entre une Autorité Portuaire Nationale nouvellement créée et différents ports autonomes, créés pour chaque site portuaire. Cette 'décentralisation' correspond en fait à une séparation du Port de Douala, de celles des autres ports.

⁴ Toutefois une limite est apparue à la solidarité des bailleurs de fonds lorsque l'un d'entre eux, dont le pays venait de signer un accord avec l'ONPC pour la vente et le financement de deux portiques à conteneurs, a réalisé que cette résolution demandant l'arrêt des sur-investissements signifiait également la remise en cause de cet accord. Il s'est alors désolidarisé des autres bailleurs de fonds et a quitté la réunion.

⁵ Pourtant, dans une analyse des relations entre chargeurs et armateurs, Catram distingue un "type de chargeur" dont l'approche en matière de choix de ses armateurs, est exclusivement basée sur les prix (la qualité du service offert par les armements les plus bas de gamme étant jugée suffisante). Cette entreprise ne supporte " aucune relation régulière à moyen terme avec les armements qui exécutent ses transports. D'une année sur l'autre la liste des armements retenus change du tout au tout". L'entreprise a recours à tous les types d'armements, depuis l'armement confédéral à vocation mondiale jusqu'au casseur de prix le plus virulent". (Catram : stratégies des grands armements conteneurisés et desserte terrestre du continent européen, octobre 1994)

⁶ Ce concept de spécificité des actifs a une influence non seulement sur les coûts de transaction mais aussi sur les choix stratégiques de l'entreprise, sur la technologie retenue et donc aussi sur les coûts de production : dans le cas où un investissement spécifique important pourrait permettre de diminuer sensiblement les coûts de production, le choix d'une technologie plus efficace est mis en balance avec des risques accrus correspondant à une augmentation des coûts de transaction.

⁷ Loi 98021 du 24 / 12 'portant organisation du secteur portuaire'

2.2.1 L'Autorité portuaire Nationale

La nouvelle Autorité Portuaire Nationale a pour missions

La planification du développement portuaire national ainsi que la définition du cadre des régimes de transfert et des conditions d'exercice des activités portuaires.

Les contrôles de l'application des normes, règlement et loi dans le domaine portuaire (sécurité et police, protection de l'environnement, règles de concurrence)

Elle a également en charge le suivi des performances portuaires et la mise en œuvre du plan de réduction des coûts portuaires.

Ses ressources proviennent essentiellement d'une redevance payée par chaque organisme portuaire.

Cet organisme a donc à la fois le rôle d'une tutelle et celui d'une agence de régulation, du type de celles qui ont été instituées dans le cadre de ces réformes des institutions de gestion des Infrastructures pour contrôler la qualité du service offert, la structure des tarifs et la rentabilité des Investissements. Les formes d'Institution des Autorités ou Agences de ce type ont déjà fait l'objet d'analyses pour en évaluer les avantages et inconvénients. Les problèmes majeurs auxquels se heurte l'efficacité de ces agences, comme le note A. Estache et D. Martimort (1999), sont

- d'une part la possibilité de collusion entre elles et les entreprises qu'elles doivent contrôler et l'asymétrie de l'information, c'est à dire le manque d'information de l'agence de régulation, comparé à l'expertise et à l'accumulation d'information du gestionnaire ;
- d'autre part, les délégations successives d'autorité font que la relation du politique à l'Agence de Contrôle est également marquée par le problème de l'information. A mesure que le politique délègue son pouvoir à des agences, il en résulte une perte de contrôle. Le pouvoir politique lui même n'est pas monolithique mais composé de nombreuses structures et les agences sont en compétition auprès de ces différents organismes gouvernementaux, pour les ressources et l'influence.

2.2.2 Les Ports Autonomes

L'éclatement de l'ONPC en autant d'Organismes Portuaires Autonomes que de sites portuaires permet de séparer les ressources et les comptes du port de Douala de celles des autres ports et ainsi de supprimer les subventions croisées entre les différents ports et introduire davantage de transparence dans la gestion portuaire.

Au terme de la loi, les activités commerciales et industrielles (entreposage, manutention, pilotage et remorquage, ..) sont normalement transférés au secteur privé, ainsi que cela avait été recommandé.

Les Organismes Portuaires Autonomes sont des entreprises publiques dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ils ont le statut de société à capital public et leur gestion comptable et financière obéit aux règles des sociétés privées.

Outre les services publics tels que les voiries et réseaux, balisage et dispositifs d'aide à la navigation à l'intérieur de leur circonscription portuaire ils gardent une partie des services annexes en dehors de ces limites, tels que la signalisation maritime.

Les dispositions transitoire prévoient que le personnel de l'Ex-ONPC est repris par les différents Organismes Portuaires Autonomes et les activités concédées.

Notons que le port a sous traité le dragage d'entretiens du chenal d'accès ; ceci a permis, dans un premier temps, d'améliorer la profondeur du chenal mais dans une proportion encore insuffisante⁶. Dans un deuxième temps, un appel d'offres international a été lancé pour améliorer cette profondeur jusqu'à -7,50m et un marché d'entretien triennal vient d'être attribué à une entreprise néerlandaise.

2.2.3 Les Comités consultatifs d'orientation

Composés en majorité de représentant des entreprises, ces Comités répondent au souci de réconcilier les opérateurs et usagers avec la Direction du port afin de rétablir une "communauté portuaire". Comme leur nom l'indique ces comités sont 'consultés' sur les décisions importantes pour le port : programmation des investissements, organisation des opérations, tarification, promotion et échange d'informations. Son budget de fonctionnement est supporté par le Port Autonome.

Le Comité Consultatif pour le Port de Douala s'est attaqué au dossier des tarifs portuaires.

3 QUELS OUTILS POUR ANALYSER L'EFFICACITE DES INSTITUTIONS

Les réformes visées par les PST ont pour objectif d'améliorer l'efficacité des transports, principalement en modifiant les institutions, c'est à dire les structures et organisations. Comme nous l'avons vu pour Douala, l'objectif est d'une part la réduction des dépenses de l'Etat et, d'autre part, l'amélioration de l'efficacité des entreprises, deux objectifs qui sont censés converger. Mais que savons-nous de l'efficacité des différentes formes d'organisation économique ? Les travaux des économistes qui, tels Coase et Williamson, se sont efforcés de théoriser l'analyse institutionnelle apportent des éclairages nouveaux sur ces questions.

Les institutions portuaires se prêtent particulièrement bien à ce type d'analyse

parce qu'on en rencontre des formes très variées et qu'on leur suppose généralement une grande influence sur l'efficacité du port et de la chaîne de transport ;

parce qu'elles ont été amplement étudiées et répertoriées et que chacun a une idée même approximative des différentes formes possibles d'organisation portuaire.

3.1 Différentes formes d'institutions portuaires

Pour en rester à une présentation simple et connue de beaucoup d'entre nous des différentes formes d'organisations portuaires, nous nous inspirerons ici de la

⁶ contrat de gré à gré qui a permis de faire passer la profondeur du chenal de -5,4m à -6,5m

présentation qui a été faite par O. Ratheaux au dernier séminaire Sitrass. Dans sa communication présentée à Brazzaville, Ratheaux retenait deux critères essentiels pour distinguer entre les différentes formes d'organisations ou d'institutions portuaires : la structure plus ou moins publique ou privé du gestionnaire portuaire et ce qu'il fait lui-même par rapport à ce qu'il fait faire.

En matière de capitaux publics ou privé du port, on rencontre presque toutes les situations imaginables, du port complètement privé tel Felixstowe en Angleterre au port totalement public (comme par exemple Saigon au Vietnam).

L'importance de ce que, dans ses missions, le gestionnaire portuaire fait lui-même par rapport à ce qu'il sous traite recouvre la notion d'intégration verticale de la firme; on distingue classiquement, du port le moins intégré au plus intégré.

Le port qui limite son activité propre aux fonctions essentielles de l'Autorité portuaire (responsable de la circulation maritime, de la sécurité nautique et terrestre) et délègue aux entreprises, publiques ou privées, les autres fonctions portuaires.

Le port propriétaire foncier (landlord port), outre ces fonctions régaliennes, construit et entretient l'infrastructure et répartit l'utilisation des terrains entre les différentes activités et les opérateurs. La manutention, l'entreposage et le transit sont encore opérés dans ce schéma par d'autres opérateurs, généralement privés.

Le port outil (tool port), en plus des fonctions ci dessus, fournit également l'outillage notamment pour la manutention mer, qu'il loue aux opérateurs de manutentions.

Enfin le port acconier (plus connu sous le terme anglais d'operating port) est le plus intégré de tous puisqu'il réalise directement lui-même, les différentes fonctions.

La question est ici de comprendre dans quelles conditions ces organisations portuaires différentes ont une efficacité et un coût différents : le port qui réalise lui-même son propre dragage a-t-il les mêmes coûts que le port voisin qui sous-traite cette fonction à une entreprise spécialisée dans le dragage ? Celui qui opère sa manutention sera-t-il plus ou moins efficace que celui qui concède cette activité à un tiers ? Ces questions sont au cœur des travaux de l'économie des institutions ; pour comparer différentes formes d'organisation cette approche distingue deux formes de coûts : les coûts de production certes mais aussi les coûts des transactions entre les différents contractants, que l'on compare souvent à une résistance à l'efficacité économique, au même titre que le frottement est une résistance au mouvement.

3.2 Coûts de production et coûts de transaction

Dans le cas du dragage par exemple, la différence de coûts entre la situation ancienne de l'ONPC et celle du nouveau Port Autonome doit s'analyser à deux niveaux.

D'une part le service de dragage du port peut avoir des coûts de ceux d'une entreprise de dragage, parce que l'expérience est différente et donc probablement les choix opérationnels qui déterminent la 'fonction de production' pourront être différents. En règle générale, les économies d'échelle constituent l'effet majeur qui peut expliquer des écarts de coûts de production. Mais, dans le cas de l'entreprise de dragage, il ne me paraît pas certain que ces économies puissent jouer. En revanche, les différences dans le statut du personnel, en terme de rémunération (coût du travail) et de motivation peuvent indéniablement avoir une influence.

D'autre part, les relations entre le port et son sous-traitant extérieur seront par nature différentes de celles qu'il avait avec son service de dragage : dans un cas il s'agit d'un ordre de service interne et dans l'autre d'une transaction commerciale. Ces relations différentes ont également des coûts et une efficacité différents.

3.3 Trois grandes formes d'institutions

Pour essayer de déterminer les conditions dans lesquelles une forme d'organisation est préférable à une autre, Williamson (1994) compare trois formes d'organisations des transactions : le marché, le contrat évolutif et la transaction interne à une firme ou hiérarchie.

- Une relation de marché suppose qu'il n'y a aucun lien contractuel entre le client et son fournisseur. Ce type de transaction est généralement reconnu le moins coûteux lorsque les produits et fournisseurs sont facilement interchangeables. Si on peut imaginer un chargeur, sans aucun lien avec les opérateurs de transport auxquels il a recours, qu'ils soient transporteur ou intermédiaires du transport, ce type de relation n'est pas possible lorsqu'il s'agit des relations entre l'Autorité portuaire et les opérateurs. De même, ce type de relation est difficile à imaginer entre les différents opérateurs qui travaillent ensemble pour constituer la chaîne de transport.

- Pour diminuer l'incertitude sur l'évolution future, dans le cas d'une transaction importante ou récurrente, la relation sera normalisée par un contrat négocié, qui tente de prévoir les différents cas de figures possibles. Ce sont par exemple les contrats et conventions que le port peut passer avec des entreprises. Le coût de telles transactions comprend alors la préparation du contrat (coût ex-ante), sa surveillance et le règlement des litiges éventuels (coûts ex-post).

La préparation du contrat est d'autant plus importante que les contingences possibles sont nombreuses et que les parties souhaitent s'accorder à l'avance pour en stipuler les adaptations appropriées : dans quels cas une hausse du tarif sera-t-elle admise (augmentation du coût du carburant, changement de parité des devises, ...), que se passera-t-il en cas de dévaluation ou de problème technique ?

Le coût des assurances et de règlement des contentieux, ne doit pas non plus être négligé, en particulier dans les opérations internationales.

- A mesure que l'on considère des transactions dont les risques augmentent, les entreprises sont conduites à demander des garanties contractuelles de plus en plus importantes à leur partenaire et les coûts de transaction augmentent proportionnellement. L'étape suivante, quand les coûts ou les risques d'une transaction deviennent très importants, est de trouver une solution interne à la firme, par création d'un nouveau service ou prise de contrôle de son fournisseur ou, plus généralement, de placer fournisseur et client sous le contrôle d'une même hiérarchie. Dans le cas du port de Douala, la solution de dragage qui avait été retenue par l'ONPC jusqu'en 98 relève de cette forme de hiérarchie. Les politiques d'intégration de la filière maritime africaines qui visaient à établir un lien institutionnel, par la tutelle de l'Etat, entre les opérateurs de la chaîne de transport international (compagnie maritime nationale, ports, manutentionnaires et transitaires) et les exportateurs du même pays, s'apparentent également à une intégration hiérarchique dans le sens où les différents contractants, exportateurs et transporteurs, sont placés sous l'autorité de l'Etat, garant

de l'intérêt du pays, de ses producteurs et de ses exportations aussi bien que de sa compagnie de transport. Nous étions donc dans une relation que l'on peut qualifier de "hiérarchique", qui modifie radicalement les coûts de transaction par rapport à la situation 'classique' entre l'armement et ses clients.

Ce sont donc ces trois formes d'institutions ou 'd'organisation des transactions' ou encore de 'mode de gouvernance' qu'il convient de comparer. Le gestionnaire portuaire ne peut avoir recours au "marché pur" s'il veut sous-traiter certaines fonctions ; il doit soit préparer et gérer des contrats évolutifs soit internaliser la solution. De leur côté les sous-traitants doivent investir en actifs physiques (bâtiments, matériel) ou humains (formation, adaptation des hommes). L'un des points clefs de la transaction sera le risque que constitue ces investissements : lorsque les actifs spécifiques à une transaction sont très importants pour un fournisseur ou un client, le risque pour l'un de se retrouver prisonnier de l'autre deviennent également très importants. Ce sont ces actifs spécifiques et la crainte de voir le partenaire se trouver dans une situation de force dans les négociations à venir, qui poussent à l'intégration verticale, en amont ou en aval. Cette intégration, qu'elle passe par le capital ou par la tutelle de l'Etat, permet d'économiser sur les coûts de transaction et se justifie donc autrement que par la recherche d'un monopole ou pouvoir de marché.

D'un autre côté, l'intégration de nouvelles activités conduit à accroître la taille de l'entreprise, ce qui a également un coût : le risque pour la grande entreprise intégrée est que le coût de ses propres transactions internes n'arrive à dépasser le niveau des coûts de transaction dans une organisation de type contrat évolutif, du fait en particulier de l'hypertrophie des niveaux de management et des procédures. La hiérarchie peut alors devenir moins efficace que le contrat et c'est ce qui explique que malgré les économies d'échelle, une grande firme n'est pas toujours plus efficace qu'une collection de petites firmes. Ce risque de bureaucratisation, d'inflation des coûts de management, est présent dans toutes les grandes entreprises, pas seulement dans les entreprises publiques africaines.

Pour analyser l'efficacité comparée de ces différentes organisations il est nécessaire de définir les critères qui permettront d'apprécier et de comparer les différentes situations. Ces critères de comparaison se rapportent aux transactions, au management et à l'environnement de la transaction.

3.4 La spécificité des actifs

La caractéristique la plus importante de la transaction, la plus pertinente pour une analyse des coûts de transaction est la spécificité des actifs. Si un opérateur économique consent un investissement pour s'adapter à un partenaire spécifique, par exemple un entrepôt frigorifique pour lequel il n'y aurait qu'un seul utilisateur potentiel, et si cet investissement perd une grande part de sa valeur au cas où cet opérateur change de partenaire, alors cet investissement est spécifique. Plus l'investissement est important et spécifique, plus les partenaires se trouvent engagés dans une relation mutuelle d'échange. Le contrat a alors pour fonction d'harmoniser l'interface qui réunit les parties, de garantir l'adaptabilité et la continuité de cet échange. Les types de spécificité qui ont été mis en évidence sont les suivants.

- La spécificité de site concerne de nombreux investissements d'infrastructure : La construction d'un hangar dans le port condamne son propriétaire à s'entendre avec le gestionnaire portuaire, tout comme la réalisation d'un embranchement ferroviaire particulier chez un chargeur ou sur un terminal portuaire 'condamné' ce chargeur à s'entendre avec le chemin de fer car l'un et l'autre ne peuvent être déplacés qu'à un coût très élevé ;

- La spécificité physique de l'investissement : les grumes par exemple demandent des outils de manutention qui ne peuvent être utilisés pour d'autres produits. Celui qui investit dans de tels outils, qu'il s'agisse du port, d'un chargeur ou d'une structure spécifique, a besoin d'assurance sur la pérennité de ce trafic et donc sur la poursuite des exportations de grumes par le port. Bien entendu les deux spécificités précédentes peuvent apparaître simultanément et sont d'autant plus contraignante.

- Les coûts de formation des personnels relatifs à la gestion d'un client ou d'un fournisseur sont souvent spécifiques ; on parle alors de spécificité des actifs humains qui peuvent tenir à la formation de base ou à l'apprentissage réciproque des préoccupations des dirigeants et employés des deux partenaires. Plus la transaction a une forte composante technologique plus la spécificité des actifs humains est importante dans l'économie des coûts de transaction.

Une caractéristique importante de la transaction est sa fréquence. Pour les transactions fréquentes ou récurrentes, le marché est reconnu comme l'organisation la plus efficace car chaque partenaire peut se référer à sa propre expérience pour décider s'il poursuit ou non la relation d'échange : un chargeur qui a fréquemment besoins d'un camion pour un transport non spécialisé connaît, parmi les transporteurs de la place, ceux auxquels il peut faire confiance. Au contraire les parties n'auront pas ou peu d'expérience s'il s'agit d'une transaction rare ou exceptionnelle ; C'est le cas par exemple d'un investissement important comme les travaux d'approfondissement ou de calibrage du chenal. On imagine difficilement le soin avec lequel un contrat de ce type peut être préparé, pour tenir compte des risques d'échec et s'efforcer de garantir l'aboutissement de la transaction, qui a requis des investissements spécifiques.

3.5 Principales caractéristiques du management

Les deux principales caractéristiques du management sont l'intensité de la motivation des agents économiques et l'ampleur de la bureaucratie.

- La motivation des agents, selon cette école, serait d'autant plus forte qu'ils sont propriétaires de leur affaire. Ils auraient alors un intérêt direct à trouver des solutions qui économisent sur les coûts de transaction, par opposition à des dirigeants salariés qui auraient davantage tendance à s'entourer d'avis divers ou à multiplier les réunions.

- Dans la bureaucratie, les économistes qui se sont intéressés aux coûts des transactions dénoncent non seulement un surcoût lié au nombre des employés, mais aussi une inefficacité liée aux étapes de management intermédiaire entre les décideurs et ceux qui sont en contact avec la production ou les clients, ainsi qu'à la complexité des procédures de décision.

Plus le fonctionnement du système est proche du type marché, plus les coûts de management sont réduits ; à l'opposé, ils seront d'autant plus élevés que le système se rapprochera d'une grande organisation intégrée ou hiérarchie.

3.6 Mise en concurrence et mise en concession

Le niveau de concurrence, qui pousse à une réduction des coûts et à un rapprochement entre les prix et coûts, peut prendre deux formes : entre ports ou interne au port. Lorsque la géographie économique le permet, par exemple en Europe du Nord, la concurrence entre ports qui desservent un même hinterland en fonction notamment des dessertes terrestres, est plus facile à imaginer. La situation géographique des ports africains et de bon nombre de ports du sud ne permet pas de réelle concurrence avec les autres ports voisins. Lorsque le trafic est suffisant, il reste la possibilité d'organiser une concurrence interne au port, entre terminaux concurrents. Mais, même lorsqu'il s'agit d'un monopole, l'appel d'offres pour la mise en concession conduit les entreprises candidates à réduire leurs coûts de production : d'une part pour remporter l'appel d'offre, les candidats doivent annoncer des coûts aussi bas que possible ; d'autre part, une fois le marché remporté, le concessionnaire a généralement intérêt à réduire ses coûts pour maximiser son profit. Cette règle souffre une exception notable : lorsque le concessionnaire pense à la négociation du renouvellement de sa concession, il n'a parfois pas trop intérêt à dévoiler ses coûts les plus bas. Comme le signale Crampes et Estache (1997), les termes précis du contrat, notamment la durée de la concession et le mode de rémunération du concessionnaire ont une influence certaine sur l'efficacité de l'organisation.

CONCLUSION

O. Williamson affirme que la réduction des coûts de transaction constitue l'objet essentiel de l'évolution des institutions économiques⁷. Dans le cas des entreprises privées, il est clair que la réduction des coûts de transaction ne constitue pas le seul objectif. Des critères tels que l'efficacité de la coordination et surtout la possibilité de freiner l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché constituent également des motifs sérieux pour rechercher cette intégration verticale.

Dans le cas des entreprises portuaires également, la tendance, pour les entreprises privées est à rechercher une intégration, non seulement horizontale, sous forme de rachat pour obtenir une taille financière critique et bénéficier d'économies d'échelles mais aussi intégration verticale, pour améliorer l'efficacité, notamment par la réduction des coûts de transaction mais aussi pour améliorer la position de l'entreprise vis à vis de la concurrence.

⁷"Par opposition à des conceptions où les institutions économiques du capitalisme sont expliquées par référence à la lutte des classes, à la technologie et/ou au pouvoir de monopole, l'approche des coûts de transaction affirme que ces Institutions ont principalement comme objectif et comme effet d'économiser sur les coûts de transaction." (O. Williamson 1994, p.19)

Les réformes des entreprises portuaires à capitaux publics s'efforcent au contraire de diviser les fonctions portuaires et de sous traiter ou de privatiser 'par appartements' et la réforme du port de Douala participe à cette tendance. Les gains d'efficacité attendus du passage d'un statut public à un statut privé et la mise en concurrence que cela permet par les appels d'offre semblent plus important que l'efficacité d'une meilleure coordination ou d'une réduction des coûts de transaction.

Dans l'ancien ONPC les fonctions d'accueil du navire étaient directement réalisées par l'Office alors que les services aux marchandises étaient déjà opérés par le secteur privé. La réforme de cette structure vise donc principalement une meilleure efficacité et une réduction des coûts de passage des navires. Les coûts de passage des marchandises ne sont que très indirectement concernés par le volet institutionnel de cette réforme, alors qu'ils constituent une part très importante du coût global de passage portuaire. La première des attributions du Port Autonome de Douala nouvellement créé est donc (article 5 du décret de création du Port Autonome de Douala est donc de " s'assurer que les prestations portuaires offertes aux usagers sont compétitives et efficaces en termes de délais et de coûts de passage des marchandises "

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUE

- Alexander, A. Estache & A. Oliveri (1999) : A few things transport regulators should know about risk and the cost of capital, World Bank, wps2000series, n° 2151.
- R. Coase (1937) : The nature of the firm, *Economica*, 4 ; 386-405 ;
- Collectif (1992) : services maritimes dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Table-ronde de cotonou, World Bank, Mincomar & Inrets, 331 p.
- Copetrans (1997) : Coûts de la chaîne de transport international, Copetrans-Inrets 109 p.
- C. Crampes & A. Estache : Regulatory trade-offs in the design of concession contracts. World Bank, wps2000series, n° 2073, 29 p.
- ECLAC (1989) : The distribution chain and of latin american exports - Ports modernization in Chile, ECLAC - ONU, 89 p.
- A. Estache & J. Carbajo (1996) : Competing private ports - lessons from Argentina, World Bank, Public policy for the private sector, note n° 100, 4 p.
- A. Estache & D. Martimort (1999) : Politics, transaction cost and the design of Regularly institutions, World Bank, wps2000series, n° 2073, 29 p.
- E. Gouvelal, M. Guibault & C. Rizet (1997) : Etude de la compétitivité des chaînes de transport africaines à partir des filières café et cacao, communication à la Table Ronde de Cotonou II, CMEAOC et Banque mondiale, 30 p..
- Hallgrimson & Stelin (1992) : étude comparative des coûts et conditions des opérations et services portuaires en Afrique, in Table Ronde de Cotonou, Banque Mondiale et CMEAOC, PP 193 - 209.
- HLC (1995) : Coûts de passage portuaire à Abidjan et Douala, Inrets et HLC, 29 p. + annexes
- Port Autonome du Havre (PAH, 1991) : Etude de diagnostic et propositions de restructuration des entreprises du secteur maritime République du Cameroun, commission technique de la réforme du secteur public et parapublic. En particulier le tome 2a : le fonctionnement et les performances.
- O. Ratheaux (1996) Options de gestion des ports maritimes : Cas des ports africains ; communication au Sitrass 4 ; actes du Sitrass IV p.131 à 144.
- C. Rizet (1996) Coûts portuaires et compétitivité des produits africains, communication au Sitrass 4 ; actes du Sitrass IV p.161 à 177.
- C. Rizet (1997) Coûts de passage portuaires à Douala et compétitivité des produits camerounais, communication à la Table Ronde sur la Réorganisation du Port de Douala.
- J. Smagghe et TER (1997) rapport de préparation de la table ronde sur la restructuration du port de Douala.
- O. E. Williamson, les institutions de l'économie, interéditions, 495 p.

LES REFORMES DU PORT AUTONOME D'ABIDJAN

Kouassi Etienne NGBALA
Conseiller du Directeur Général - PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

INTRODUCTION

Avant tout, j'aimerais remercier les organisateurs de ce séminaire pour l'honneur qu'il font au Port Autonome d'Abidjan en lui offrant cette prestigieuse tribune pour présenter très succinctement les réformes entreprises depuis quelques années.

Il importe de vous rappeler simplement que les réformes font partie de la vie quotidienne des Ports du monde.

Ainsi, face aux évolutions continues du transport maritime qu'il s'agisse de mutation endogène ou induite par les exigences du Commerce International, les Ports de façon générale sont tenus de s'adapter pour jouer efficacement leur rôle.

Dans ce contexte, les Ports dans leurs tentatives d'adaptation peuvent être conduits ou même contraints à des modifications plus ou moins profondes de l'organisation des activités et des professions portuaires.

Cette situation a entraîné au cours des dernières années les Ports à une mutation profonde de leur fonction qui est passé de simple centre de rupture de charges et de stockages à celle de centre de service et de plate-forme logistique pour le Commerce International.

Si certains Ports ont pu répondre efficacement aux attentes de leurs clients assez aisément, d'autres l'ont fait avec difficultés et parfois y ont été contraints.

L'objet de mon propos ici est de présenter assez succinctement comment le Port d'Abidjan a conduit son adaptation aux mutations dans le système des transports internationaux avec un accent particulier sur les réformes des cinq dernières années.

Mon intervention s'articule donc autour de deux axes principaux :

dans une première partie j'énoncerai brièvement les mutations dans le Commerce International et leurs conséquences sur les Ports,

dans une seconde phase, je retracerai les dernières réformes au Port d'Abidjan, qui s'inscrivent dans le schéma général de l'adaptation des Ports et leurs résultats.

I. LES MUTATIONS DU COMMERCE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LES PORTS

Au cours des dernières décennies, le transport international a été marqué par de profondes mutations dues aux nouvelles exigences du Commerce International lié à la globalisation de l'économie mondiale.

Il convient donc de situer rapidement les caractéristiques principales de ces mutations et leurs conséquences sur les Ports et notamment sur le Port d'Abidjan.

1.1 Les Exigences du Commerce International et les Mutations

Le commerce mondial, au cours de ces dernières décennies a été marqué par la multiplication des centres et des groupements de Commerce International entraînant ainsi une diversification des liaisons commerciales.

Aussi avec le développement prodigieux de la communication qui a rapproché les différentes parties du monde permettant à toutes les régions d'accéder au processus de production et aux marchés de consommation, les produits échangés ont une valeur de plus en plus élevés d'une part, et d'autre part, la concurrence devient plus rude entre les produits.

Il apparaît donc primordial pour l'économie de maîtriser au mieux les coûts de production et de transport, ce qui va engendrer de nouvelles exigences en matière de transport avec notamment :

- l'expansion du réseau,
- la rapidité et la sécurité de l'acheminement,
- la fiabilité de la livraison et l'intensification de la desserte,
- l'efficacité du système information/communication,
- et surtout la réduction des coûts (coût total comprenant aussi le coût de la distribution).

Pour répondre à ces exigences du Commerce International, l'organisation du transport et de la distribution vont connaître une profonde transformation dont les principaux aspects sont ci-après :

intégration du commerce extérieur de grandes régions géographiques de la planète et de la chaîne de transport, cette dernière devenant un sous-ensemble du système de production tout entier.

En effet, aujourd'hui toutes les opérations, depuis l'achat de la matière première (production, transport, stockage, distribution et information) jusqu'à la livraison finale, sont intégrées dans un réseau unique où seul entre en ligne de compte l'efficacité de la chaîne intégrée transport/distribution.

L'intermodalisme à grande échelle est rendu possible grâce à la conteneurisation qui a permis un acheminement plus rapide de la marchandise et au moindre coût. Ainsi va apparaître une nouvelle organisation : le transport multimodal, qui va profondément modifier les activités classiques de transport, d'exploitation des Ports et d'entrepôtage.

La logistique de la chaîne de transport a engendré de nouvelles notions tels que le « juste à temps », le « zéro stock », etc. Cette nouvelle approche non seulement facilite l'acheminement rapide des marchandises d'un bout à l'autre de la chaîne, mais permet également de réduire au minimum le coût des stocks.

La mutation technologique au niveau des moyens de transport se trouve renforcée. En effet au delà des mutations technologiques des navires (spécialisation, accroissement de la capacité, etc.) il faut signaler les évolutions technologiques remarquables dans les transports intérieurs avec notamment la spécialisation (train bloc, train à double hauteur de gerbage, etc.)

Dans ce système en pleine mutation, les Ports sont plus que jamais partie intégrante de la chaîne de transport international, et du commerce mondial. Ils occupent de par leurs situations, une position stratégique leur permettant actuellement d'être le moteur du commerce extérieur et de l'économie nationale et régionale.

1.2 Les Conséquences des Mutations sur les Ports et leurs Adaptations.

La globalisation du commerce mondial avec notamment l'intégration du commerce extérieur et de la chaîne des transports, induit de nouvelles mutations tant dans la conception que dans l'organisation du transport et place les Ports devant de nouvelles perspectives avec des implications diverses tant au niveau des équipements que de la nature et de l'organisation des services portuaires.

Vous convenez ainsi avec moi qu'au delà des adaptations techniques et technologiques que les Ports ont du faire face avec plus ou moins de réussite selon les régions au cours des dernières décennies, ces derniers se doivent aujourd'hui d'adapter leurs fonctionnements, leurs organisations et leurs services pour répondre efficacement aux besoins du commerce mondiale dans une économie planétaire.

Ainsi les Ports aujourd'hui bénéficient d'un élargissement ou d'une extension de leurs activités (fonctions). En effet au delà des fonctions traditionnelles (d'accueil, de manutention, de transit et de stockage, etc.), les Ports sont devenus aujourd'hui de véritables centres de service et de plate-formes de logistique pour le Commerce International.

Les Ports offrent donc entre autres des possibilités pour le développement du commerce de distribution et l'exploitation de zone franche et de développement de système de logistique induit.

A ce stade de mon propos, j'aimerais vous énumérer succinctement quelques uns des nouveaux services offerts par les Ports :

Les services traditionnels

Bien que ces services traditionnels demeurent l'ossature de l'activité portuaire, ceux-ci ont connu diverses transformations dans leur organisation et leur gestion, les rendant aujourd'hui beaucoup plus efficaces avec une meilleure circulation de l'information et de meilleurs rendements.

Les services industriels

Outre les industries classiques liées étroitement à la fonction traditionnelle des Ports (construction et réparation navale notamment), les Ports ont vu se développer dans leur zone ou dans la périphérie proche des industries diverses vouées à l'exportation ou faisant intervenir des intrants importés. La marchandise bénéficie dorénavant à

l'intérieur même de la zone portuaire de diverses transformations industrielles ou services qui **contribuent en une grande partie de sa valeur ajoutée.**

Cette concentration industrielle pose par ailleurs le problème d'environnement et complique davantage les relations Ville/Port.

C'est une donnée dont les Ports tiennent aujourd'hui le plus grand compte. En d'autres termes les Ports sont obligés de prendre en compte les problèmes d'environnement dans leur programme de planification et de développement.

Les services de logistique

Il s'agit ici de la plus grande innovation dans les Ports au cours des dernières décennies.

Comme je l'ai brièvement énoncé plus haut, les éléments logistiques sont incorporés dans les activités traditionnelles, industrielles, administratives et commerciales du Port. Toutefois son service de distribution qui est typiquement logistique nécessite une attention particulière.

En effet la distribution, qui est une fonction logistique de la chaîne de transport tout entière de par l'indissociabilité de la marchandise et de l'information (devant toutes deux être distribuées) et qui tout en permettant les « FLUX tendus » constitue une source de valeur ajoutée, se différencie fondamentalement de l'entrepôt qui est plutôt une fonction isolée des activités de transports.

Ainsi aujourd'hui l'amélioration et le développement des services notamment de logistique doivent conduire à la disparition de la notion classique d'entrepôt du fait du développement de la conteneurisation et du transport multimodal.

Après cette brève présentation générale du contexte des mutations et des transformations des Ports, il convient de revenir au Port d'Abidjan, celui que je connais le mieux pour vous entretenir des réformes ou modifications structurelles et fonctionnelles en cours.

II. LES REFORMES PORTUAIRES A ABIDJAN

Afin de mieux cerner l'importance et la nature des réformes entreprises au Port d'Abidjan au cours des dernières années, il convient de situer succinctement le Port d'Abidjan et son environnement économique.

2.1 Présentation Succincte du Port d'Abidjan

Au plan physique

Situé sur la lagune Ebrié, le Port d'Abidjan est relié à l'Océan Atlantique par le Canal de Vridi d'une longueur de 2 700 m, et d'une largeur de 370 m en profil courant et 200 m en débouchés en mer.

Le Port Autonome d'Abidjan s'étend sur environ 6 km de quai avec plus de 1000 ha de terrains industriels et d'entrepôts et 1000 ha de plan d'eau avec des profondeurs de 10 à 15 m.

Par ailleurs, il convient de noter que le Port Autonome d'Abidjan dispose de :

terminaux spécialisés :

terminal fruitier de 2 postes à quai,
terminal à conteneurs de 4 postes à quai fondés à 12,5 m dont 2 équipés de 3 portiques lourds et de 25 ha de terre –pleins,
un port de pêche disposant de plus d'un kilomètre de linéaire de quai, des terre-pleins de 40 ha,
20 magasins cales d'une superficie totale de 143 000 m²,
d'une zone industrielo-portuaire en activité de près de 800 ha,
d'une réserve foncière de plus de 1500 ha pour son extension.

Au plan de l'organisation des activités.

Le complexe portuaire sus indiqué est géré par la société d'Etat dénommée le Port Autonome d'Abidjan qui coordonne et régule l'ensemble des activités qui s'y déroulent et exerce directement les activités de pilotage et de lamanage.

L'exploitation et la conduite des activités opérationnelles sont réalisées à ce jour par les sociétés privées à l'exception de la gestion des Portiques du Terminal à Conteneurs de Vridi et bien évidemment le pilotage et le lamanage sus indiqués.

A côté de ces acteurs principaux de la vie portuaire, il faut noter qu'il existe comme dans tous les Ports du monde, l'Administration des douanes et d'autres administrations (les services des eaux et forêts, les services d'hygiène, les services vétérinaires, etc.) et services intervenant dans le commerce extérieur.

Les trafics du Port d'Abidjan

D'une façon générale le trafic du Port d'Abidjan est caractérisé par une croissance continue depuis sa création avec des niveaux de :

702 000 tonnes en 1951,
5 132 000 tonnes en 1970,
10 248 000 tonnes en 1990,
15 441 000 tonnes en 1998.

Ce trafic a été marqué au cours des cinq dernières années par une forte croissance de 10,3 % en moyenne par an qui a situé le niveau à 15 441 mille tonnes contre 10 4128 mille en 1994.

Au regard des principales composantes de ce trafic l'on peut noter que :

le trafic de conteneurs a enregistré une hausse annuelle de près de 30% l'an situant le niveau à 470 000 EVP en 1998 ce qui consolide la position de ce Port à la seconde place des Ports à conteneurs d'Afrique, DURBAN étant le premier.

le niveau du trafic de conteneurs en transbordement en 1998 s'élève à 93 000 TEU,

les marchandises en transit pour les pays voisins sans littoral ont aussi connu une tendance forte de plus de 20 % l'an entraînant un trafic de plus d'un million de tonnes en 1998, ce qui fait d'Abidjan le premier Port de transit de la sous-région Ouest Africaine.

quant au trafic des produits de pêche bien qu'Abidjan maintenant sa position de premier Port thonier d'Afrique, il connaît une quasi stagnation autour de 400 000 tonnes.
etc.

Importance du Port d'Abidjan dans l'économie ivoirienne.

Après les passages que nous venons de voir, il apparaît opportun de situer en quelques mots l'importance du Port d'Abidjan pour l'économie ivoirienne et sous-régionale.

Sur ce point qu'il me suffise d'énoncer quelques chiffres significatifs :

90 % des échanges extérieurs de la Côte d'Ivoire passe par les Ports,
93 % du trafic maritime ivoirien passe par Abidjan, ce qui représente près de 84 % des échanges extérieurs.
plus de 85 % des recettes douanières du pays sont collectées au Port d'Abidjan,
environ 60 % des grandes unités industrielles du pays sont situées sur la place portuaire et péri-portuaire d'Abidjan.

Au regard de ces données, l'importance du Port d'Abidjan dans l'économie ivoirienne n'est plus à démontrer.

S'agissant des économies des pays voisins sans littoral, le Port d'Abidjan a traité en 1998, 62 % et 60 % du trafic maritime respectif du BURKINA FASO et du MALI.

Eu égard à son importance dans l'économie des états de la région, la compétitivité de ces économies est très fortement influencée par celui du Port d'Abidjan. Il importe donc pour le Port Autonome d'Abidjan de s'adapter au mieux aux évolutions du commerce mondial en général et sous régional en particulier afin de jouer efficacement son rôle au service des économies concernées. C'est le sens des mesures et réformes qui ont eu lieu au cours des dernières années dans ce Port.

2.2 Les Réformes

Les mesures

Au regard des exigences du Commerce International et de la forte poussée des trafics des dernières années, le Port d'Abidjan se doit de revoir ses structures et son fonctionnement afin de répondre avec efficacité aux besoins de l'économie ivoirienne et sous-régionale eu égard à son importance pour ces pays.

Ainsi les réformes entreprises au Port d'Abidjan vise principalement les objectifs suivants :

amélioration de la compétitivité du Port,
accroissement des performances opérationnelles,
minimisation des coûts de passages portuaires (coût direct + coût indirect ou d'immobilisation),
sécurité du passage portuaire, en un mot amélioration de la sûreté du Port,
etc.

Pour atteindre ces objectifs, différentes mesures ont été arrêtées par le gouvernement dont certaines en relation avec les partenaires au développement de nos pays.

La mise en œuvre de ces mesures impliquait d'une façon générale tant l'administration que le secteur privé avec bien évidemment le Port Autonome d'Abidjan comme coordinateur du fait de l'organisation portuaire d'Abidjan.

Citons ici pêle-mêle quelques unes de ces mesures :

la réduction du séjour des conteneurs dans le Port avec son corollaire de simplification des procédures douanières,
l'accroissement des performances des portiques à conteneurs avec pour corollaire une amélioration des opérations terrestres,
la mise en concession de l'exploitation des portiques à conteneurs,
la mise en place d'une communauté portuaire,
la création d'une commission de compétitivité des Ports ivoiriens,
la mise en place d'un système informatique communautaire,
la mise en place de nouveaux règlements d'exploitation et de police tenant compte du nouvel environnement portuaire,
la mise à jour du schéma directeur,
l'extension du Port d'Abidjan,
etc.

La mise en œuvre de ces mesures.

La mise en œuvre de ces mesures d'ordre opérationnel a entraîné la mise en place d'un comité de pilotage regroupant l'ensemble des intervenants dans le secteur portuaire.

Ce comité dirigé par le Port Autonome d'Abidjan avait pour attribution de définir les différentes actions à mener, les responsables de ces actions et les délais de réalisation de ces actions afin de satisfaire l'objectif fixé. Ainsi divers objectifs ont été fixés pour chaque opération. A titre d'illustration parmi les actions l'on peut noter :

la réduction du délai de franchise pour les marchandises au Port d'Abidjan,
la fixation d'un closing date,
l'application du bon à enlever automatique par la douane,
etc.

Au niveau du Port Autonome d'Abidjan une équipe de suivi était chargée de relever les différents indicateurs et d'attirer l'attention de la Direction Générale et du comité de pilotage sur les dérapages constatés tout en situant les responsabilités et les corrections à apporter.

Quant aux mesures d'ordre organisationnelle et structurelle ou réglementaire, une commission de travail mise en place au Port Autonome d'Abidjan était chargée de la préparation de leur mise en œuvre en rapport avec les opérateurs portuaires.

Des rencontres périodiques étaient tenues pour faire le point avec tous les intervenants de la plate-forme portuaire.

*Les résultats des différentes mesures***Au plan opérationnel :**

la mise en œuvre des différentes mesures a permis d'accroître de façon substantiel les performances du Port d'Abidjan comme le montre le tableau ci-dessous :

RUBRIQUE	Objectifs	Résultats en 1994 avant la mesure	Résultat actuel
<u>Séjour des conteneurs</u>			
- A l'import	< 7 jours	18 jours	6,5 jours
- A l'export	< 3 jours	8 jours	2,5 jours
<u>Performances des Portiques</u>			
- Cadence commerciale pour portique	16 TEU/h	13 TEUS	17 TEU/h
- Taux de disponibilité	90 %	85 %	91 %

Au plan institutionnel :

la communauté portuaire a été formellement créée, ses organes ont été mis en place et fonctionne de façon satisfaisante depuis 1995. Elle a permis de créer une véritable synergie entre tous les intervenants sur la place portuaire pour faire de cette dernière la meilleure de la sous-région,

la commission compétitivité des Ports ivoiriens a été créée par le gouvernement. Cette commission est composée en majorité des représentants du secteur privé et est chargée de réfléchir et proposer toutes actions visant à améliorer la compétitivité du Port d'Abidjan d'une part, et d'autre part d'émettre un avis sur les grandes orientations du développement portuaire.

Au plan réglementaire :

La mise en œuvre de ces mesures a permis de doter le Port d'un nouveau règlement d'exploitation et de police depuis Avril 1999. Ces nouveaux textes prennent en compte les nouvelles évolutions dans le secteur portuaire tout en mettant l'accent sur les problèmes environnementaux.

Au plan structurel ou organisationnel :

un appel d'offre est en cours de lancement pour la mise en concession de l'exploitation des Portiques à conteneurs de Vridi dans une première phase. L'objectif final étant la cession définitive des Portiques au secteur privé,

la mise en place d'un système informatique intégré de l'ensemble des opérations portuaires est en cours. Ce système va permettre une meilleure circulation de l'information économique commerciale et opérationnelle du Port.

Au plan de l'extension des infrastructures portuaires :

la réalisation en 1998 d'un parc extérieur à conteneurs de 7 ha pour recevoir les conteneurs dont le séjour portuaire dépasse les objectifs définis afin de garantir la fluidité du trafic portuaire,

le Port Autonome a fait appel à l'initiative privé pour la réalisation d'un Terminal à conteneurs et d'une zone franche industrielle attenante,

les études sont en cours pour l'élargissement très prochaine de la passe d'entrée du Canal de Vridi afin de recevoir des navires de plus de 300 mètres de long.

En conclusion de ce passage il est à noter que le niveau de trafic record enregistré est certes lié à la dynamique générale de l'économie ivoirienne et sous régionale, mais il est à souligner que ce trafic a pu être accueilli dans de bonne condition du fait principalement de l'amélioration de la compétitivité du Port d'Abidjan.

CONCLUSION

Les Ports aujourd'hui sont confrontés à des changements fondamentaux dans le commerce mondial qui leur imposent de nouvelles exigences.

Pour survivre ils doivent s'adapter et devenir au delà de leurs fonctions traditionnelles, de véritables centres de services pour le Commerce International.

Le Port Autonome d'Abidjan dans cette logique avec l'appui du gouvernement ivoirien a mis en œuvre un train de mesures qui renforce de jour en jour sa compétitivité au service de l'économie nationale et sous-régionale.

Aussi pour mieux assurer les services indispensables aux Ports modernes, le Port Autonome d'Abidjan fait de plus en plus appel à l'initiative privée pour la gestion et le développement de projets portuaires novateurs dans notre sous-région africaine.

Les résultats globaux de ces réformes sont satisfaisants. Cela doit inspirer d'autres afin que l'âpreté de la concurrence ne les conduise à un suréquipement au seul bénéfice des opérateurs portuaires qui dans la nouvelle vision du développement portuaire doivent réellement s'impliquer.

THEME 5

**LES TRANSPORTS URBAINS :
L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL**

LES SYSTEMES DE TRANSPORTS URBAINS EN ASS, OU LA RESISTANCE FACE AUX TENTATIVES DE REFORME INSTITUTIONNELLE

Xavier GODARD
Directeur de recherche INRETS
Vice-président SITRASS
Arcueil - France

1. INTRODUCTION : LE CONSTAT AU DEBUT DE LA DECENNIE 90

A l'initiative du SSATP, animé par la Banque mondiale, un constat avait été établi au début des années 90 de la situation des transports urbains en Afrique subsaharienne, ainsi qu'une analyse de l'expérience de la décennie 80. Cet ensemble était alimenté par des études de cas (une douzaine) réalisées par Inrets et associés (réseau Sitrass d'une part, Transurb d'autre part. Ces travaux ont donné lieu à présentation et débat au cours du séminaire organisé par la Banque mondiale avec l'aide de l'UITP en mars 1991, et au cours du séminaire Sitrass 2 à Ouagadougou en janvier 1992.

Le constat était assez simple, même si son interprétation l'était moins et relevait d'un débat contradictoire. On observait la crise du système des transports urbains, dont l'expression la plus manifeste tenait à la crise des entreprises publiques ou de service public (l'une n'étant pas assimilable à l'autre). Cette crise était particulièrement perceptible pour les entreprises de service public en Afrique francophone, bien que leur sort n'était pas joué encore, pour la plupart d'entre elles. Le second élément du constat était la montée en puissance du transport artisanal, que la plupart des observateurs qualifiaient de transport informel, avec toute la part d'amalgame et d'opprobre que véhiculait ce terme : il y avait débat sur les apports positifs et négatifs de ce type d'activité, mais l'idée faisait son chemin que le transport artisanal pouvait apporter une contribution majeure à la satisfaction des besoins de mobilité, dans le contexte urbain africain.

Le troisième élément du constat était le décalage croissant entre les besoins de déplacements et les capacités effectives de transport offertes, c'est à dire que l'on observait une dégradation des conditions de mobilité avec le développement urbain rapide des principales agglomérations.

Les orientations préconisées de politique qui ont résulté de ce diagnostic, impulsées par les bailleurs de fonds, ont porté sur plusieurs composantes avec des degrés divers de formalisation. Il s'agissait de :

- Développer les réformes institutionnelles en favorisant l'émergence d'une politique cohérente dans chaque agglomération. On osait à peine évoquer la création d'autorités organisatrices, mais on mettait en avant le besoin de concertation entre acteurs concernés, avec une recherche de consensus pour rendre efficaces les actions d'organisation du secteur. Cette orientation a pris forme avec Dakar ville-pilote (séminaire de Sally, 1992).

- Faire évoluer les entreprises publiques ou semi-publiques vers une plus grande efficacité et une meilleure assise financière. Le modèle d'entreprise privée était mis en avant, à l'exemple de KBS à Nairobi. On insistait sur le besoin d'une approche de marketing pour ces entreprises, qui devaient échapper à une emprise étatique trop forte. La privatisation était évoquée par certains, rencontrant le scepticisme ou l'opposition des autres.
- Provoquer l'évolution du secteur artisanal vers des formes de gestion plus moderne, et une organisation collective dépassant le caractère atomisé du secteur.
- Considérer les potentialités du transport non motorisé, qui offrait potentiellement une amélioration des conditions de transport des personnes aux faibles ressources ne pouvant payer le coût d'un transport motorisé. Cette exploration a tourné court, au moins en Afrique francophone, en raison des obstacles décelés par rapport à ces modes mal reçus sur le plan culturel.

2. LA FIN DES ENTREPRISES SEMI-PUBLIQUES D'AUTOBUS : CHRONIQUE D'UNE MORT ANNONCÉE ?

On a pu constater la disparition de la plupart des entreprises semi-publiques d'autobus en Afrique francophone, la Sotra d'Abidjan étant la seule à résister encore, mais pour combien de temps ? Ce n'est pas le lieu d'analyser l'histoire de cette disparition d'entreprises dont chacun croit connaître les raisons. Au delà des raisons apparentes (productivité insuffisante, contraintes de service public, non couverture par l'Etat de ses engagements financiers, intervention intempestive de la tutelle dans la gestion, concurrence du secteur artisanal...), c'est bien la rigidité du modèle d'entreprise qui est en cause, et son incapacité d'évolution stratégique face à un environnement en évolution rapide, à la fois sur le plan de l'urbanisation, des besoins et des réponses du secteur artisanal concurrentiel. Les tentatives pour faire évoluer ce modèle ont échoué, les réformes institutionnelles en interne n'ont pas abouti, face aux multiples résistances structurelles qui se sont manifestées, comme si les acteurs concernés préféraient repousser les échéances d'une disparition inévitable. Les décisions pour une évolution de ces entreprises étaient sans doute plus difficiles à prendre que les décisions d'expédients conduisant à leur mort lente.

Ce résultat correspond au vœu de certains adeptes du libéralisme qui, à la Banque mondiale ou ailleurs sont des militants de l'économie de marché et du tout privé, affichant l'objectif de privatisation des entreprises publiques. Ces doctrinaires auraient-ils gagné ? On va voir qu'il n'en est rien, même s'il est encore trop tôt pour apprécier toutes les conséquences des évolutions structurelles des années 90.

3. L'EMERGENCE DIFFICILE D'UN NOUVEAU MODELE D'ENTREPRISE PRIVEE D'AUTOBUS

La stratégie affichée était d'assurer la survie des entreprises et leur nouvelle dynamisation par leur passage au modèle privé. Ce que les réformes ont réussi à faire jusqu'alors est différent : on a réussi à supprimer les entreprises (semi)publiques, avec d'ailleurs un coût important de liquidation qu'il serait intéressant d'explicitier, sans

savoir comment les privatiser ou sans réussir à faire émerger de nouvelles entreprises privées conformes au modèle.

Plusieurs exemples illustrent cette difficulté à mettre en place des entreprises privées d'autobus venant relayer les entreprises semi-publiques.

Dans le cas de Dakar, les négociations ont été longues, disons plusieurs années, entre la Banque mondiale et les autorités sénégalaises, avant que celles-ci admettent le principe de la privatisation de la Sotrac. Le processus de privatisation a été définitivement lancé lors de la création du Cetud en 1997. Les appels d'offre d'étude ont été lancés dès 1997 pour des réalisations en 98, notamment pour l'étude dite de « Restructuration globale des transports collectifs et l'identification du réseau à concéder et la capacité à payer » dont l'échéance était en juillet, de manière à ce que l'appel d'offre pour la concession du réseau de lignes urbaines puisse être lancé en septembre, ce qui a été fait. Le schéma adopté était en fait composé d'une part de la liquidation de la Sotrac, engagée fin 98, et d'autre part la mise en concession pour une nouvelle société privée (avec un opérateur international et non purement sénégalais) reprenant une partie du personnel de l'ancienne Sotrac et réutilisant le matériel disponible sous des modalités de leasing.

Une seule proposition a finalement été enregistrée, émanant d'un groupement emmené par Ratp International, associant Transdev et des opérateurs sénégalais très minoritaires. Les négociations, plutôt difficiles, ont abouti à un accord courant janvier 1999, mais cet accord n'a pas été entériné par la tutelle de Ratp International, qui a été obligé de se désister. Depuis cette date, une solution négociée de rechange a été recherchée par le Cetud, qui semblerait pouvoir aboutir (en octobre 1999) avec un groupement suisse associant l'entreprise de transports collectifs de Genève sur des bases à analyser plus tard mais qui risquent d'être fragiles par rapport aux objectifs initiaux.

Dans le cas d'Abidjan, deux projets parallèles mais liés illustrent également la politique de privatisation prônée par les bailleurs de fonds, mais sont aussi révélateurs des obstacles à sa mise en œuvre. Le projet de création d'une seconde société privée d'autobus remonte semble-t-il au début de la décennie avant même que la Sotra connaisse une crise forte en 1994-95. Il s'agit de l'initiative d'un opérateur ivoirien issu d'un syndicat de transporteurs. La période de gestation, supposant des négociations entre Sotra, autorités ivoiriennes, et Banque mondiale, a abouti au schéma suivant dont le processus a été lancé en 1997 :

- Concession à la Sotu de la concession des réseaux d'autobus dans les communes périphériques d'Abobo et Yopougon.
- Recentrage de la Sotra sur un périmètre restreint (agglomération moins Abobo et Yopougon)
- Privatisation de la Sotra

Après appel d'offre, la Sotu, seule soumissionnaire, s'est vu confier la concession des réseaux Abobo et Yopougon, pour un démarrage annoncé d'activité en septembre 1998. Ce démarrage n'a pas eu lieu, et a été reporté à plusieurs reprises, le capital de la société n'étant pas encore complètement réalisé, puis le financement de l'achat des autobus étant plus difficile à obtenir qu'annoncé. On évoque actuellement la réception

d'autobus chinois en janvier 2000, pour un démarrage d'activité vers la fin du premier trimestre. Avant même de démarrer son activité, l'entreprise ne peut respecter son cahier des charges, ce qui entraîne d'ailleurs des coûts d'adaptation de la Sotra qui a du maintenir son offre dans les communes visées au lieu de redéployer son parc comme prévu. En l'absence de données d'observation, il n'est pas possible d'apprécier la viabilité de ce projet. Tout dépendra de la capacité de gestion mise en œuvre, alliant les pratiques adaptatives issues du secteur artisanal et des pratiques modernes de gestion formelle.

Du côté de la Sotra, après avoir été réticente à l'idée de privatisation, cette option est maintenant intégrée et même souhaitée par ses responsables car ils espèrent y trouver les moyens d'une gestion stratégique et d'un allègement des rapports pesants avec l'Etat, notamment sur le plan financier à travers les compensations insuffisantes pour le transport des groupes subventionnés, essentiellement les scolaires. Mais ce dernier problème n'étant pas réglé, on voit mal comment la Sotra, dont la situation financière se dégrade continuellement, pourrait être privatisée dans l'immédiat. L'urgence est maintenant pour la Sotra de renouveler son parc dont la moyenne d'âge se situe à près de 15 ans.

Dans le cas de Ouagadougou, l'entreprise publique dite X9 a été privatisée en 1996, après plusieurs années de tergiversations car ce projet constituait déjà une conditionnalité du Past en 1992. Elle a laissé la place à une nouvelle société dite Alpha-Omega, avec un capital majoritaire détenu par un opérateur burkinabé dont l'activité principale est la vente de cycles (Burkina-moto). L'Etat restait actionnaire. Malgré la privatisation, la situation financière de l'entreprise accusait en 1997 un déficit persistant. Il faut dire que la mise de capitaux privés était relativement limitée, et que les autobus de la nouvelle entreprise (achetés à la SNTN de Niamey) étaient loués moyennant un prix conséquent de location, au même opérateur actionnaire principal dont le bilan global pouvait ainsi être positif. Ce montage était sans doute le seul moyen d'intéresser un tel opérateur, mais on risque fort de s'écarter des objectifs suivis, si l'Etat doit au bout du compte continuer d'éponger des déficits.

Dans le cas de Bamako, le modèle est différent puisque deux entreprises de taille restreinte ont fonctionné depuis le début de la décennie, et que ce secteur n'a pas fait l'objet de projets de réforme au sein des programmes d'ajustement, contrairement aux villes précédentes. Mais les aléas qu'elles ont connu, voire la crise majeure pour l'une des deux (Bamabus), indiquent que ce modèle d'entreprise privée est encore en gestation et n'est en fait pas durable en l'état. Non seulement ces entreprises n'ont pas réussi à développer leur marché et étendre leur influence au détriment du secteur artisanal comme c'était annoncé, mais l'une des deux (Bamabus) a cessé son activité en 1998 après une première période de liquidation en 95-96 qui avait entériné le non remboursement des dettes, privées, à l'AFD mais avait prolongé l'activité par l'implication de nouveaux opérateurs. Ces derniers n'ont fait que gérer un parc vieillissant, sans développer aucune perspective. Quant à l'autre entreprise, Tababus, elle n'exploite plus en 1999 qu'une vingtaine de véhicules sur le parc de départ de 80 unités, et connaît de sérieuses difficultés financières annonçant une possible disparition. Son rôle est donc marginal dans le système global de transport de l'agglomération.

On est obligé de constater finalement qu'avec ou sans ajustement l'émergence d'entreprises privées de transports collectif se heurte à des difficultés majeures qui obligent à se demander s'il n'y a pas quelque part une erreur de conception.

4. L'INITIATIVE ARTISANALE A CONTINUE DE S'IMPOSER, MAIS AVEC QUELLES PERSPECTIVES ?

Ce qui était constaté en début de décennie s'est confirmé et renforcé durant les années 90 au point que le secteur artisanal assure bien l'essentiel des déplacements en transports collectifs, et que leur rôle est enfin reconnu. Ce secteur est multiforme du point de vue de la technologie utilisée : il convient de distinguer au moins les minibus, les voitures particulières utilisées comme taxis, et enfin les motos.

Les minibus de diverses sortes assurent ainsi l'essentiel du transport de masse dans la plupart des agglomérations d'Afrique Sub-saharienne. Les tendances des années 80, qu'on avait quelque difficulté à faire admettre aux experts et responsables divers en 1990-91, se sont amplifiées dans les années 90 et sont maintenant reconnues et intégrées, au moins en partie, dans les projets négociés avec les bailleurs de fonds.

Le cas de Dakar est intéressant à considérer dans la mesure où le secteur des minibus dits cars rapides, qui assurait un tiers du marché des transports collectifs en 1980, puis les deux tiers en 1992, a encore accru sa part dans la décennie 90, au point d'atteindre autour de 80 %. Et pourtant la situation de ce secteur était jugée en crise en 1992, puisque l'on évoquait avec insistance la nécessité du renouvellement du parc, trop vétuste et responsable de nombreux accidents. L'opération de renouvellement, réclamée par les syndicats de transporteurs, annoncée par un ministre, lancée par la DTT, n'a finalement pas vu le jour en l'absence d'appui des bailleurs de fonds. Mais un renouvellement partiel du parc de véhicules des cars rapides a effectivement eu lieu, avec des initiatives de transporteurs important des véhicules d'occasion et rénovant ces véhicules dans leurs ateliers. Malgré de mauvaises conditions financières d'exploitation, le secteur a donc maintenu et accru son emprise, ce que ne pouvait faire la Sotrac confrontée à des problèmes analogues.

De plus on y a vu apparaître quelques entrepreneurs concentrant la propriété de nombreux véhicules, au moins en apparence puisque les phénomènes complexes de prête-nom, de prêts personnels sous couvert d'anonymat etc rendent difficile la transparence sur la propriété de véhicules et sa concentration effective. C'est ainsi qu'ont émergé au moins deux transporteurs, Ndiaga Ndiaye et Maben Mboup qui regroupent sous leur nom plusieurs centaines de véhicules. Ces transporteurs ont développé une offre différenciée distincte des cars rapides classiques, avec une offre de ramassage de clients réguliers, et surtout l'exploitation de lignes semi-directes avec une qualité de service correcte qui a été plébiscitée par les usagers. Cette évolution interne au milieu des entrepreneurs artisanaux représente une voie d'évolution, certes fragile, vers des formes regroupées plus efficaces et organisées.

Cette évolution s'est donc faite à Dakar dans les années 90, sans qu'elle résulte formellement d'une négociation avec les autorités, ni qu'elle s'insère au sein d'un projet financé par des bailleurs de fonds. En revanche on a des raisons de penser que tout le travail de concertation et d'appui à la formation et à l'organisation de ces opérateurs, qui a été mis en place par les autorités avec l'aide des bailleurs de fonds, Coopération

française et Banque mondiale, a influé de manière indirecte sur l'évolution du système et le renforcement des potentialités de son organisation au commencement du prochain siècle.

Les taxis collectifs ont vu leur rôle complémentaire se développer notamment dans des agglomérations où on ne les attendait pas : le cas d'Abidjan, avec 3 millions d'habitants est sans doute le plus significatif à cet égard du rôle paradoxal joué par ces véhicules d'une capacité faible, de 4 places. Le développement des taxis-ville ou *woros-woros*, taxis collectifs de desserte communale de proximité, s'est étendu ces dernières années sur des liaisons intercommunales de plus longue distance. On estime leur nombre en 1998 à près de 8 000 véhicules, avec une croissance élevée depuis 1996, période de libéralisation des importations de véhicules d'occasion. Ils ont pu développer leur activité en profitant de la crise de l'offre d'autobus de la Sotra qui obligeait les usagers à utiliser d'autres moyens de transport plus réguliers et rapides. Ils jouent actuellement un rôle essentiel de desserte des quartiers des périphéries d'Abidjan, la zone centrale du Plateau étant la seule à échapper à leur influence.

Les taxis-motos, mode de transport public bien que non collectif, ont également affirmé ou développé leur rôle dans les villes où le système de transport collectif était le plus fragile, et où étaient réunis plusieurs facteurs favorables. L'expérience déjà ancienne à Cotonou, datant des années 80, s'est consolidée dans cette ville et s'est étendue à d'autres agglomérations ouest-africaines, notamment à Lomé et Douala. Les parcs de véhicules estimés (plusieurs dizaines de milliers de véhicules à Cotonou et à Lomé) ainsi que les volumes de passagers transportés (40 à 50% des déplacements motorisés à Cotonou et Lomé, 20 à 25% à Douala) témoignent de l'importance de cette forme de transport, qui ne résulte à l'évidence d'aucune programmation négociée dans un programme d'ajustement structurel. La tendance serait plutôt inverse, vers la lutte contre ces transports choquant la rationalité (supposée des pays développés), dangereux et polluants. Les coûts externes de ces modes doivent être un sujet de préoccupation, mais c'est hors de notre objet ici.

On doit donc constater que le développement de l'ensemble de ces modes artisanaux dans les villes d'Afrique sub-saharienne n'était pas programmé dans les réformes structurelles du secteur et pourtant leur extension a été forte au point d'assurer l'essentiel des déplacements. C'est bien l'une des manifestations de résistance aux changements structurels préconisés selon des schémas insuffisamment adaptés.

5. LES TRANSPORTS NON MOTORISÉS, UN SLOGAN QUI CHERCHE TOUJOURS DES ADEPTES

Si le recours aux transports non motorisés, essentiellement la bicyclette, pouvait paraître une solution à promouvoir parmi les autres actions relatives à l'amélioration des transports collectifs comme cela était annoncé par la Banque mondiale, force est de constater que l'on n'a guère progressé dans cette direction en raison des multiples obstacles décelés pour une telle orientation, l'obstacle majeur résidant dans l'image négative que pouvait avoir ce mode auprès des responsables comme auprès d'une partie de la population, aux côtés d'obstacles plus classiques relevant de la gestion de l'espace de voirie. La Banque mondiale elle-même n'a d'ailleurs pas repris ce thème, du

moins en Afrique de l'ouest (est-ce dû au changement de responsables du dossier ?), se contentant d'appuyer les actions engagées en Tanzanie et au Kenya.

Le diagnostic posé en 1990 demeure cependant, une partie de la population étant contrainte de marcher sur de longues distances pour ses déplacements essentiels, faute de ressources pour payer le tarif des transports collectifs.

Le seul développement notable de moyens de transports non motorisés concerne les modes à traction animale que l'on observe à la périphérie de Dakar. Ces modes, calèches et charrettes, semblent avoir connu un certain développement durant la décennie malgré une réglementation restrictive, en raison de leur adaptation à la voirie sablonneuse et leur inscription dans les pratiques à la frontière de l'urbain et du rural.

6. LA MISE EN PLACE D'AUTORITES ORGANISATRICES : AVANCEES ET AMBIGUITES

Un aspect essentiel des réformes institutionnelles souhaitées en début de décennie porte sur la création d'autorités organisatrices, ayant le pouvoir d'organiser les transports sur l'ensemble du périmètre d'agglomération. Cette création est nécessaire pour assurer cohérence et efficacité dans la politique suivie et dans l'application de cette politique alors que les pouvoirs d'intervention sur le secteur sont traditionnellement très morcelés entre Directions de ministères multiples, et communes ou regroupements de communes.

Il faut analyser rapidement l'expérience de Dakar, la plus pionnière, et évoquer le projet d'Abidjan déjà mûr mais pas encore réalisé.

Le projet d'Autorité organisatrice (AO) date de la période 1986-87, lorsque le projet de train urbain a été soumis au financement de la coopération française. L'accord français était soumis à plusieurs conditions, dont la création d'une AO pour s'assurer d'une utilisation correcte du train dans le système multimodal. Le projet d'AO, prêt à la signature du ministre, n'a pas vu le jour, pas plus que le projet d'investissement lourd pour le train urbain auquel s'est substitué le Petit Train Bleu, solution d'exploitation minimale de la desserte visée. Ce rejet était semble-t-il dû à la crainte du Ministre de l'Équipement de perdre des prérogatives importantes. L'idée a été reprise sous une autre forme, avec la mise en place du Comité de Suivi suite au séminaire de Sally de 1992 qui lançait la concertation sur la définition d'une politique de transport urbain. Il s'en est suivi une période utile de concertation des acteurs, sans pourtant que des décisions formelles émergent car la concertation ne pouvait se substituer au pouvoir d'arbitrage. La période de négociation, à la fois au sein du milieu des acteurs sénégalais et avec la Banque mondiale pour la définition d'une note de politique sectorielle a ainsi duré plusieurs années, jusqu'en 1997 où le Cetud a pu être formellement créé. Il semble que la Banque mondiale ait imposé pour l'essentiel son point de vue, au moins formellement à travers l'écriture de la note de politique sectorielle, mais cet aspect mériterait à lui seul une communication entière.

Formellement, le Cetud est un établissement à caractère professionnel, et non une Autorité au sens strict dont la Banque mondiale ne voulait pas, craignant un organisme bureaucratique supplémentaire. Le pouvoir de concession pour les autobus demeure ainsi dans les mains des Ministères de tutelle (Transport et Finances) qui le délèguent

au Cetud en quelque sorte. En fait le Cetud a agi en deux ans comme organisme d'étude préparant les décisions et leur application : une masse importante d'études figuraient dans le projet transport urbain négocié avec la Banque mondiale (1997-2000), c'était même l'essentiel du financement de ce projet pour accompagner les réformes structurelles. Cette fonction essentielle du Cetud, qui lui a donné du poids, ne doit pas cacher une certaine fragilité qui menace cette nouvelle institution. On citera :

- Difficulté à afficher son indépendance vis à vis de la Banque mondiale qui gère les crédits du projet, selon une logique qui lui est propre ;
- Difficulté à gérer les nombreuses études sous-traitées à des consultants, en raison du nombre important d'études et du petit nombre de cadres du Cetud
- Risque de dérive vers des interventions dispersées à la limite du champ de compétence : par exemple action de sensibilisation à la sécurité routière dans les écoles. Le Cetud risque alors d'être victime de son succès.
- Nécessité de trouver des mécanismes de financement pérennes pour poursuivre son activité et réaliser la coordination du système et l'appui aux transformations, pour lesquels il a été créé.

Les aléas de la préparation puis le résultat décevant de l'appel d'offre pour la mise en concession du réseau d'autobus des lignes urbaines témoignent de ces difficultés du Cetud.

Le schéma conçu à Abidjan tire semble-t-il certains enseignements de l'expérience de Dakar. On s'oriente vers la création d'une Agetu, Agence des Transports Urbains, qui doit avoir le pouvoir d'organisation et de concession sur l'ensemble des transports, avec un regard sur les mesures de circulation. D'après le projet, maintenant achevé mais qui reste soumis au vote d'une loi générale sur l'organisation des transports par le Parlement ivoirien que les observateurs espèrent prochaine mais qui est dépendante de l'évolution du climat politique à l'approche des élections présidentielles de 2000, les autorisations de transports devraient être gérées par l'Agetu et non plus par la DTT ou par les communes de l'agglomération. De même l'Agetu devra gérer la coordination entre les opérateurs, Sotra, Sotu et bientôt train urbain si le projet se réalise. Un chantier important de coordination puis d'intégration tarifaire sera alors dans les tâches de ce nouvel organisme que tous les acteurs des transports d'Abidjan appellent de leurs vœux. Il faudra cependant du temps pour que ce nouvel organisme acquiert la compétence technique sur le secteur, jusqu'alors concentrée au Bnetd, ainsi que l'autorité nécessaire.

Il n'est pas sûr que les responsables ivoiriens aient encore bien intégré cette dimension temporelle que confirme amplement l'exemple dakarois : la mise en place d'une telle structure prend du temps, dix ans à Dakar, et elle ne peut se faire qu'après une pratique de concertation effective entre acteurs, une sorte d'apprentissage collectif.

7. DES NEGOCIATIONS DIFFICILES ENTRE ACTEURS, LA RESOLUTION PAR LE THEATRE

Les négociations entre acteurs sont difficiles en Afrique comme ailleurs, qu'il s'agisse des négociations entre autorités et transporteurs, entre autorités et bailleurs de fonds, ou même entre bailleurs de fonds. On observe de multiples blocages qui peuvent se

résumer dans les multiples réticences et freins aux réformes proposées par les bailleurs de fonds, ce qui oblige ceux-ci à exprimer à la fois des positions parfois dogmatiques que l'on retrouve dans les conditionnalités des plans d'ajustement, et des positions pragmatiques qui s'en écartent sensiblement à condition que l'on donne des gages à la forme : la mise en scène de programmes d'action est alors essentielle pour qu'un accord de façade puisse être trouvé et permette malgré tout de progresser dans la mise en œuvre de moyens d'action pragmatiques à défaut de la politique globale et cohérente que l'on prétend mettre en œuvre. Etant donné les relations complexes entre autorités et bailleurs de fonds, sur lesquelles on ne peut insister ici il y a bien la nécessité pour les deux parties de développer une mise en scène leur permettant d'occulter partiellement les incohérences entre options affichées et réalité des politiques suivies. La polarisation excessive sur le segment de l'offre le plus formalisé bien que de plus en plus minoritaire (les entreprises d'autobus dont on vu le sort malheureux) participe à cet effet de mise en scène.

Il serait facile de critiquer la Banque mondiale dans ses pratiques ou dans les études qu'elle a cautionnées, et il est classique de dénoncer les exigences de ce bailleur à travers les politiques d'ajustement qui ne résolvent pas la crise structurelle des systèmes de déplacements. Mais cette critique est un peu courte face aux responsabilités des dirigeants africains qui ne prennent pas les décisions adéquates lorsqu'il en est temps et laissent trop souvent se détériorer la situation. Les personnes ne sont pas (toujours) en cause, il faudrait davantage regarder vers les structures de pouvoir et de décision. Ce sont celles-ci qu'il convient peu à peu de réformer, pour tendre vers la « bonne gouvernance » pour reprendre un nouveau mot d'ordre à la mode. On aura compris que ce qui importe réside autant dans les pratiques effectives que dans les institutions mises en place. Parmi les pratiques figurent la production de l'information et l'analyse de celle-ci, qui fondent ou encadrent les moyens d'action mis en œuvre.

8. L'INFORMATION ET LES DECISIONS, DES RELATIONS TOUJOURS MAL MAITRISEES

D'après le schéma classique, l'information est un préalable à une bonne décision. Les décisions relatives au secteur ont-elles été nourries par un dispositif correct d'information ? Il semble que l'articulation entre information et décisions soit toujours problématique, quoiqu'on ait à l'évidence progressé.

L'exemple de Dakar illustre la difficulté de cette articulation. Lorsque l'on considère la masse des études qui ont été conduites durant la décennie 90, on peut être impressionné. Plusieurs dizaines d'études ont été recensées pour les premières années 90. Près d'une vingtaine d'études ont été lancées en 1997-99 par le Cetud. Mais ces études ont-elles accéléré ou renforcé la prise des décisions stratégiques ? Il faut se demander si le constat qui était exprimé par les décideurs et les bailleurs dès 1992 (on a fait assez d'études, il faut maintenant des décisions et des réalisations) ne doit pas être reconduit huit ans après ? Autrement dit il est vain de reprocher aux chercheurs et hommes d'études de vouloir comprendre davantage la réalité qu'ils observent, en revanche tous devraient avoir intérêt à ce que les études soient éclairantes, à moins que

l'on privilégie la fonction mise en scène évoquée plus haut. Ceci ne fait qu'exprimer les relations difficiles entre études et décisions

Ce jugement pourra paraître prétentieux, mais il faut admettre que de nombreuses études réalisées ont été de qualité médiocre par rapport aux moyens conséquents engagés, malgré des compétences individuelles le plus souvent affirmées. Il est étonnant que peu de personnes semblent en état de s'en soucier, car il y a toujours urgence. Pour rester à Dakar et pour adopter un style polémique, on relève pêle-mêle :

- une étude de réorganisation globale des transports collectifs qui ne s'intéresse qu'au réseau d'autobus à concéder (de l'ordre de 15% du marché des transports collectifs) en proposant une politique tarifaire à partir des coûts de production normés et non à partir de la capacité à payer des usagers supposés, le tout à partir d'estimations de mobilité a priori biaisées (étude Systra) ;
- une étude sur les coûts de dysfonctionnement des transports urbains qui transpose brutalement des modèles de simulation européens et mélange temps perdu à cause de la congestion et temps d'accès au système de transport collectif, pour conclure sur des estimations monétaires qui relèvent de la mauvaise plaisanterie ou de la mauvaise étude plaidoyer (coût de la pollution estimé à 2,7% du PIB sénégalais, vingt cinq fois plus que le coût des accidents...) (étude Tractebel) ;
- une étude sur les conditions de rentabilité des cars rapides qui analyse correctement le fonctionnement de ces transports mais raisonne sur des hypothèses restrictives et uniques de calcul sur les coûts d'exploitation, et tire les conclusions vers la possibilité d'une marge de rentabilité dans le cas d'exploitation de véhicules neufs, contre tout ce qu'indiquent les données de base (étude Cooper/Leybrand) ;
- une méconnaissance du parc de cars rapides en exploitation qui fait que l'on cite toujours un parc de 2000 à 3000 véhicules, ce qui était l'expression consacrée déjà en 1990. Le parc aurait-il gardé la même taille, alors que tout a bougé. Les études n'auraient-elles pas permis d'affiner l'estimation de ce paramètre stratégique ?

Au delà de la polémique amicale, c'est bien le statut des études qui est en cause, et le besoin d'un espace critique qui serve de contre-pouvoir à des études plaidoyers qu'il est assez simple à décrypter : elles ne sont pas à rejeter telles quelles, mais doivent être utilisées après examen critique qui en cerne la portée. Le fait que ces études soient faites par des bureaux de consultants internationaux associant éventuellement des experts nationaux ne fait que renforcer l'un des objectifs à l'origine du réseau Sitrass qui est la constitution d'une capacité d'expertise africaine à travers la recherche.

9. LA MONTEE DE L'EXPERTISE AFRICAINE, ENCORE UN EFFORT

Le réseau Sitrass s'est constitué dès l'origine sur l'idée du développement de l'expertise africaine à partir de la recherche. L'apport du réseau ne fait plus de doute pour personne, mais ceci ne doit pas cacher l'évolution que n'a pu éviter Sitrass vers une sorte de pourvoyeur de travaux d'expertise à des experts africains le plus souvent déjà implantés dans des administrations, sans que l'objectif de réalisation de recherche

puisse être maintenu. Cet objectif a été repris par les bailleurs de fonds et on a pu retrouver ici ou là les traces laissées par le réseau SITRASS.

L'expertise africaine demeure cependant fragile, et le sacrifice de la dimension recherche au profit de la course à l'expertise rémunératrice pourrait s'avérer contre-productive si l'on veut s'inscrire dans la durée. Le manque d'espace de débat scientifique demeure, dans le domaine du transport urbain comme dans les autres domaines du transport, ce qui se ressent par la suite sur la qualité des études et expertises produites. Cette dimension doit pourtant être considérée comme une composante essentielle des politiques d'ajustement. Il importe donc de maintenir et amplifier la pression pour assurer un équilibre entre formation, travaux de recherche, expertises, et débat sur des questions transversales associant experts, décideurs et opérateurs. Seule cette dynamique permettra la poursuite de la constitution d'une expertise africaine, nécessaire pour affronter les enjeux du XXIème siècle.

10. CONCLUSION : DONNER DU TEMPS AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES

On a vu qu'un temps long paraît nécessaire pour la gestation des réformes institutionnelles. On a également observé que le développement des systèmes de transport ne s'opérait pas comme le discours dominant le voulait, et qu'il convenait sans doute de poursuivre et de renforcer les efforts d'organisation du secteur artisanal qui ne peut être une réponse à lui tout seul à la satisfaction des besoins toujours croissants de déplacements. La complémentarité avec les entreprises, proposée au début de la décennie, reste plus que jamais nécessaire et c'est bien le rôle des autorités organisatrices ou leur substitut de la gérer.

La prise en compte d'un temps long amène inévitablement à la notion de durabilité, mot d'ordre multiforme qui semble repris par la Banque mondiale qui aimerait focaliser son attention sur le thème de l'environnement et plus spécialement sur la pollution. On ne peut que suggérer de lever une ambiguïté de cette approche : soit elle intègre cette dimension par enrichissement de l'approche des besoins de transport dans une vision d'ensemble et ce serait tant mieux, soit elle masque l'échec des tentatives d'amélioration de la fonction déplacements par une sorte de fuite en avant avec le thème de la pollution, et ce serait grave. La durabilité des politiques et des systèmes de transport doit aussi s'inscrire dans la durabilité d'action des acteurs, tant les actions n'ont de portée que sur longue période.

RÉFÉRENCES

- R Barrett, The role of the World Bank in the development of urban transport in Sub-Saharan Africa, communication Codatu VI, Tunis, 1993
- P Bultynck, Spécificités des transports urbains en Afrique sub-saharienne, article dans Revue Villes en développement, juin 1999
- S Diagne, Le projet de réforme des transports urbains au Sénégal, communication Codatu VIII, Capetown, 1998
- O Figueroa, X Godard, E Henry, Mobilité et politiques de transport dans les villes en développement, Actes Journées Inrets, 1997
- X Godard, P Teurnier, Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement, redéfinir le service public, Karthala-Inrets ed, 1992
- H Ngabmen, X Godard, L'expérience des taxis-motos en Afrique de l'ouest : à la croisée des logiques économiques, sociales et environnementales, communication Codatu VIII, Capetown, 1998
- Isted, Eléments de stratégie du développement des transports urbains dans les pays en développement, bilan et propositions, 1999
- Sitrass, L'organisation des transports urbains, les acteurs, les méthodes, Actes du séminaire Sitrass 2, 1992
- SSATP, Compte-rendu du séminaire de Dakar, Transports urbains et qualité de l'air à Dakar, Document de travail n°38, février 1999
- SSATP, Actes du séminaire sur les transports non motorisés, Nairobi, 1996

ANNEXE

Tableau : Estimation de l'évolution des capacités de transport (milliers de places, estimation à partir des parcs supposés de véhicules de plus de 10 places)

	Abidjan			Dakar		
	1981	1989	1998	1981	1989	1998
entreprise	120	120	70	30	30	15
minibus	6	13,5	54	20	50	80
Total	126	133,5	124	50	80	95
population	1,5	2,1	2,9	1,2	1,8	2,3
Places/1000 hab	84	63,57142857	42,758621	41,66667	44,444444	41,3043

REVISION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES TRANSPORTS URBAINS A DAKAR : UN PROCESSUS DELICAT

Pierre TEURNIER
Enseignant-chercheur – CRET-LOG
Université de la Méditerranée
Aix en Provence - France

1. UN PROCESSUS LARGEMENT ENTAME SANS RESULTATS TANGIBLES POUR LA POPULATION

Mettons nous une seconde à la place d'un usager dakarois captif des transports publics et évaluons l'amélioration concrète des conditions de déplacements dans la capitale sénégalaise depuis 10 ans.

- La SOTRAC, ancienne compagnie de bus de service public a disparu après un lent déclin, le train de banlieue dit Petit Train Bleu est toujours aussi incertain et délabré. La lenteur des trajets, la congestion, les accidents, la pollution vont toujours croissants. Seuls, les transporteurs informels des Cars Rapides sont toujours présents sur les lignes, avec des cars d'occasion plus récents. Les conditions de transport dans ces cars n'ont pourtant pas changé: inconfort, surcharge, accidents, détournements, etc...

Pourtant, la réflexion et la concertation, les études, les financements, les actions et les décisions n'ont pas manqué. En voici le résumé des plus importants.

- Voici maintenant sept ans, en mai 1992, dans le cadre de la composante "transport urbain" du Programme de Transport pour l'Afrique Sub-saharienne (SSATP), Dakar a en effet été choisie comme "ville pilote" en vue de définir une politique globale des transports urbains pour préparer le troisième millénaire. L'expérience et le succès de cette politique devait être le prélude à son extension, mutadis mutandis, à d'autres villes du sud du Sahara.

L'objectif du Séminaire de Saly était de parvenir à un large consensus sur cette politique de toutes les composantes du transport public de l'agglomération, notamment - et c'était sa grande originalité - des transporteurs privés qui ont été ainsi reconnus comme interlocuteurs officiels des pouvoirs publics.

- La Direction des Transports Terrestres, animatrice du Comité de Suivi regroupant toutes les parties prenantes au Séminaire de Saly, a élaboré en 1995 un document de Politique Sectorielle des Transports Urbains au Sénégal. C'est ce document qui servira de base pour élaborer un programme de transport urbain au Sénégal.
- En Septembre 1995, à l'issue d'un Séminaire Décisionnel, la décision a été prise de créer une Autorité en charge du secteur des transports urbains à Dakar, et d'un Fonds de Développement des Transports Urbains destiné aux investissements liés au transport urbain.

Le mois d'Août 1997 voit la création de cette autorité: le CETUD, Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar.

- Le CETUD a piloté le premier programme de transport urbain appelé "Projet de renforcement des capacités en matière de transports urbains" d'une durée de trois ans. Ce projet sera suivi au début 2000 par un nouveau "Projet d'amélioration de la mobilité urbaine à Dakar" d'une durée de huit ans.
- Le CETUD a piloté dans le cadre du premier projet les études de restructuration du réseau de transport public et depuis plus d'un an la mise en concession de ce réseau. Parallèlement de nombreuses études ont été menées sur tous les aspects du transport urbain de Dakar. On peut affirmer que Dakar est la ville d'Afrique qui a été le plus étudiée de ce point de vue.

Pourquoi donc alors l'usager de base ne voit-il que si peu d'améliorations dans ses conditions de transport ? Pourquoi les réformes concrètes et tangibles sont-elles si lentes à venir?

2. UN PROCESSUS DONT L'ENTAME A ETE INVERSEE

La réponse à cette question m'amène à en poser une autre: le recours au processus démocratique d'élaboration d'une politique des transports n'aurait-il pas été plus approprié pour aller plus vite dans les actions concrètes, visibles par la population?

Autrement dit, n'aurait on pas dû commencer par élaborer le cadre politique, institutionnel et légal de cette nouvelle organisation des transports à Dakar et dans tout le pays, le faire voter solennellement par les élus au lieu de commencer par des mesures pointillistes dictées par l'urgence? N'essaie t'on pas de réformer entre experts, fonctionnaires, bailleurs, opérateurs, bref entre techniciens spécialistes, quitte à officialiser par la suite la nouvelle organisation dans le droit ?

3. UN PROCESSUS ENTAME DANS UN CONTEXTE RADICALEMENT NOUVEAU

La question posée engage d'autant plus qu'il ne s'agit pas simplement de reconduire l'existant: une nouvelle convention, un nouveau cahier des charges, un nouveau contrat-plan, etc.

Au cours de ces dix dernières années en effet un cadre nouveau de réflexion et d'action s'est imposé dans la gestion et l'exploitation des grands services publics de tous les pays : celui de la régulation.

En effet, à une mission dominante de "tutelle", c'est-à-dire de contrôle et d'autorité sur tous les actes de gestion, de patrimoine, d'investissements du ou des opérateurs dépourvus d'autonomie, l'Etat substitue une mission dominante de "régulation" quand l'activité est exploitée par une pluralité d'opérateurs en concurrence totale ou partielle.

Ce terme de régulation, demande à être précisé car il a fait l'objet de beaucoup de controverses.

La régulation consiste selon nous en trois fonctions :

- *Une fonction d'orientation de politique générale* (du domaine de la loi et du ministère en charge des transports) :
 - conditions d'exercice de l'activité de transporteur
 - définition du service public et de son périmètre (offre, réseau, tarifs)
 - conditions d'attribution des marchés (concurrence, appel d'offres, etc.)
 - rôles et pouvoirs des échelons politiques locaux
 - budget et investissements dans le secteur
- *Une fonction d'organisation/contrôle* (du domaine du règlement et de l'administration de mission) :
 - conditions d'accès au marché (licences de transport urbain)
 - définition du réseau de lignes
 - organisation de la répartition du marché
 - définition des obligations de service public et financement
 - définition des cahiers des charges et des services
 - réglementation des tarifs et des subventions
 - pouvoir de délégation du service public et de concession
 - contrôle d'exécution des contrats et conventions
- *Une fonction de surveillance/sanction* du domaine judiciaire :
 - contrôle des conditions de concurrence
 - sanction des litiges sur les contrats et conventions

Si clairement la première fonction de "conception globale" du secteur est dévolue à l'Etat et à ses instances démocratiques, la seconde de "mise en oeuvre" revient à l'autorité de régulation, la troisième "d'arbitrage et de recours" échoue à l'appareil judiciaire.

Face à cette "révolution de penser le transport" ne faut-il pas clarifier dans la loi les prérogatives de l'Etat et des instances nationales et locales élues, le rôle de l'administration, les droits et les devoirs des opérateurs, les services rendus à la population? Ne faut-il pas fixer le socle politique de la future organisation des transports, codifiée dans le droit pour assurer les acteurs des règles du jeu?

Cette réflexion et cette mise au clair juridique n'a pas été menée à bien au Sénégal. Faute de ce préalable, on se trouve face à la méfiance (des opérateurs), l'incompréhension (des administrations), la frustration (des élus locaux), l'indifférence mais parfois aussi la colère (de la population).

L'action et les projets des acteurs sont paralysés ou du moins ralentis à cause de l'imprécision des textes, du manque de visibilité pour s'engager sur le moyen terme, du manque de crédibilité et de la multiplicité des institutions mises en place malgré leur expertise.

4. A DAKAR, UN PROCESSUS SUJET A INCERTITUDES, ET A MALENTENDUS

Donnons quelques exemples des problèmes concrets de mise en oeuvre des programmes de transports à Dakar :

4.1 L'Autorité mise en place : Le CETUD

Création et missions

Le CETUD a été créé par la loi du 10 Mars 1997 et le décret du 8 Avril 1997. Le CETUD est un Etablissement Public à Caractère Professionnel (EPCP) organisé selon la loi N° 77.89 du 10 Août 1977.

Il est chargé de la mise en oeuvre et du suivi de la politique des transports publics définie par l'Etat, d'organiser et réguler l'offre et la demande de transport collectif.

Imprécision de la législation

En tant que nouvelle institution intervenant dans le domaine des transports urbains, le CETUD pose une série de problèmes :

Quant à son statut juridique

Un Etablissement Public à Caractère Professionnel a pour mission *d'organiser et de représenter une profession*. Les membres de la profession des transports participent effectivement à l'Assemblée Plénière du CETUD. Mais alors le CETUD ne peut exercer de prérogatives de puissance publique avec dans ses instances des représentants d'une profession à l'endroit desquels elle va justement exercer ces mêmes prérogatives, sous peine d'être juge et partie.

Malgré sa souplesse de fonctionnement, un EPCP demeure sous le tutelle de deux ministères (Finances et Transports) et apparaît comme une administration centrale déconcentrée et *non comme une autorité indépendante*. D'ailleurs à aucun moment le CETUD n'est mentionné comme "Autorité Organisatrice ou Régulatrice". Dans les dernières versions des documents (convention, cahiers des charges) le CETUD n'est d'ailleurs même plus mentionné du tout, tant il y a imprécision sur son rôle et ses prérogatives.

Il ne joue donc aujourd'hui concrètement qu'un rôle de bureau d'études et d'expertise du Ministère des Transports, et un organisme de concertation entre les différents acteurs du secteur. Il officialise en outre une affirmation du pouvoir central sur le transport urbain à Dakar et une marginalisation du pouvoir local.

Quant à la contradiction des textes

Ils recèlent plusieurs incompatibilités ou contradictions :

- Le CETUD est chargé de mettre en oeuvre une politique des transports définie par l'Etat et son ministère chargé des transports, mais il n'existe pas de loi d'orientation de cette politique permettant de fixer un cadre à son action et partant à celle du CETUD.
- Le CETUD a pour mission de "passer des conventions avec les transporteurs agréés", mais il n'a pas autorité pour concéder, ni pour déléguer un service public.

- Le CETUD négocie les tarifs et leurs révisions lors de la passation de la convention, mais n'a pas compétence pour homologuer les tarifs, ni décider du montant des compensations financières éventuelles. Il n'a d'ailleurs pas de budget propre pour éventuellement les financer et ne peut engager les finances de l'Etat.
- Le CETUD est chargé de réguler et d'organiser l'offre de transport collectif mais il n'a pas autorité pour délivrer les autorisations de transport public pour les cars rapides ou les taxis, ni l'agrément de transport.
- Le CETUD est chargé d'améliorer l'état et la qualité du parc automobile, mais il n'a pas compétence sur l'organisation du contrôle technique des véhicules.
- Le CETUD est chargé de contrôler la bonne exécution des contrats avec les concessionnaires, mais il n'a pas de pouvoir de sanctions.
- Le CETUD détermine les lignes à desservir et leurs modalités techniques d'exploitation, il organise l'offre et la régule, mais il n'a pas compétence pour accorder des exclusivités de circulation ou de transport aux exploitants.
- Le CETUD définit les lignes à desservir et leurs modalités techniques d'exploitation, la coordination intermodale, mais ces compétences se superposent à celles d'une série de commissions ad hoc: Commission Régionale de Circulation pour les itinéraires, Commission Régionale d'Attribution des Licences Taxis, etc.

Quant à la redondance des compétences

Plusieurs administrations existantes ont les mêmes compétences que le CETUD. C'est le cas plus particulier de certaines attributions de la Direction des Transports Terrestres du Ministère de l'Équipement et des Transports Terrestres (METT).

La DTT est chargée de l'organisation des visites techniques, la réglementation de la circulation et de la sécurité routière, de la tutelle des sociétés publiques ou parapubliques de transports terrestres, de l'émission et du suivi/contrôle des permis de conduire, des cartes grises, des licences de transport.

La DTT est aussi chargée des études d'offre et de demande, de la constitution de la banque de données statistiques du secteur, de l'ensemble des fichiers informatisés.

En son sein, la Division des Transports Urbains est chargée de "l'organisation, du contrôle, et de la coordination des moyens de transports publics et privés...", de la planification des transports urbains de voyageurs à Dakar et dans les capitales régionales".

La DTT est donc chargée, comme le CETUD de la promotion, du contrôle, de la coordination du secteur, de la tutelle technique des sociétés publiques et parapubliques de transport, de la formation/information du secteur, des études.

Comment dissocier le rôle et les prérogatives de chacune de ces administrations, sinon grâce à la bonne volonté de leurs fonctionnaires qui heureusement à Dakar travaillent de conserve, ou à l'importance de leur budget car joue ici la règle de "qui paie commande"?

4.2 La définition du réseau de service public

Dans ce domaine lui aussi central pour la lisibilité du système de transport que les pouvoirs publics veulent mettre en place, le flou est de rigueur :

- Dans le Code des Obligations de l'Administration, l'article 11 établit que "est considérée comme service public toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général", de sorte que, en droit sénégalais, on ne peut détacher l'activité de l'opérateur qui doit être une personne de droit public. Or, tous les opérateurs sénégalais du transport urbain sont des entreprises de droit privé.
- Dans la convention de concession des transports en commun de l'ex SOTRAC de 1971, le gouvernement sénégalais exprimait sa "volonté de faire assurer le service public des transports urbains et suburbains de Dakar par une Société d'Economie Mixte de Transport en commun des voyageurs de la ville de Dakar et de sa banlieue". Cette mission de service public apparaît donc - juridiquement - comme relevant uniquement de la convention de concession passée avec l'ex SOTRAC.
- Dans la convention d'exploitation du futur opérateur du réseau de base, il est encore fait référence à la notion de service public de transport. Le réseau concédé est "aux risques et périls de l'exploitant en concurrence active avec les autres modes de transport". Plus aucune mention explicite n'est faite de contraintes de service public. Néanmoins, ces conventions sont assorties de contraintes tarifaires et d'exploitation sur l'ensemble du réseau objet du contrat. Le réseau lui-même est segmenté avec des monopoles partiels ou complets selon les segments.

Il y a donc indétermination de fait entre le rôle et la place accordés au marché, et ceux accordés au service public de transport. Les opérateurs voient mal la césure entre le domaine privé où ils devraient être libres d'exploiter, et le domaine du service public où ils ont des obligations. Ils craignent à bon droit que ces multiples interdictions de circulation sur un réseau patchwork soient très difficiles à faire respecter.

Quant au transport informel (cars rapides, taxis, etc. cumulant aujourd'hui la quasi totalité du marché), il ne fait toujours pas partie légalement et institutionnellement du service public. Ses rapports avec les autorités de tutelle ne sont pas légalement définis: jusqu'à aujourd'hui, ils ne passent pas par le conventionnement.

La réglementation à son endroit relève toujours d'une banale activité commerciale. Cette activité est pourtant sans justification légale étroitement encadrée: l'exploitation est contingentée par le biais d'autorisation de circuler et l'accès à la profession est soumis à agrément, autorisations et agréments étant délivrés par la Direction des Transports Terrestres du METT. Les tarifs et les lignes sont définis par décret. Les cars de plus de 50 places leur sont interdits en exploitation urbaine, de même que dans certaines zones (Plateau).

Les acteurs du transport informel ne savent donc pas quel sera leur rôle ni les conditionnalités de leur participation dans le futur système de transport. Les monopoles d'exploitation partiels ou complets sur le réseau concédé, excluent de facto partiellement ou totalement le transport artisanal. Mais ces exclusions totales ou

partielles, les opérateurs informels ne les découvrent qu'au fur et à mesure de la publicité donnée à ces conventions.

Ils ne savent pas aujourd'hui quelle portion du réseau leur sera attribuée, la forme juridique de leur contrat, les conditionnalités de leur exploitation, les normes de leur matériel de transport, etc.

L'inexistence d'un loi cadre des transports implique que l'on interprète les textes existants dont certains sont anciens et caducs sinon contradictoires, pour trouver les bases juridiques nécessaires à la passation des contrats. Certains opérateurs se sont d'ailleurs retirés faute de cadre juridique clair entraînant pour eux des risques insupportables.

CONCLUSION PROVISOIRE

On le voit par ces deux exemples: le problème du rôle de la puissance publique dans les transports urbains reste entier, mais différent. Car paradoxalement, déréguler un marché tout en continuant à le contrôler nécessite plus d'Etat ou à tout le moins un Etat plus efficace que dans le scénario précédent. En effet le rôle de l'Etat régulateur existe toujours dans un tel marché:

- L'organisation de ce dernier doit être précisée: quel niveau de concurrence?
- Les droits et les devoirs des opérateurs doivent être clarifiés dans le droit
- La sécurité des usagers doit être assurée
- La congestion urbaine et la pollution doivent être à terme limitées
- Les performances des exploitants doivent être appréciées
- Le réseau de lignes et le périmètre de transport doivent être définis
- Les investissements d'infrastructures de circulation et de correspondance doivent être programmés
- La coordination tarifaire et d'exploitation entre les opérateurs doit être mise au point.

Ces clarifications et précisions ne peuvent l'être que par la loi. Une "loi cadre" qui précise l'orientation politique de l'Etat dans le domaine, le rôle et les prérogatives de la puissance publique, le cadre juridique de l'action des opérateurs.

POINTS ET PERSPECTIVES DES TRANSPORTS URBAINS A ABIDJAN

Bi Nagone ZORO, Assistant du coordinateur CI-PAST
Jean-François MARTEAU, Assistant technique
Abidjan – Côte d'Ivoire

I. ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE : DES BESOINS DE TRANSPORTS EN FORTE CROISSANCE

La Ville d'Abidjan compte aujourd'hui une population de plus de 3 millions d'habitants, soit environ 20 % de la population totale du pays, et 1 million d'habitants de plus qu'en 1988. Cette croissance s'effectue dans un environnement sous fortes contraintes : Le site de la ville, constitué de presqu'îles entrecoupées de baies et de lagunes, a conduit, lors de son développement, à une extension spatiale sous forme de communes et de quartiers séparés physiquement et occupés par des populations de statut social relativement homogène. Les seules zones d'extensions possibles de la Ville sont les communes périphériques : Abobo au Nord, Yopougon à l'Ouest, Port Bouët au sud-est et Cocody au nord-est. Les communes les plus peuplées sont celles de Yopougon et d'Abobo qui comptent respectivement 700 000 et 650 000 habitants. Les quartiers centraux (Plateau, Treichville, Marcory, voire Adjamé) sont en grande partie saturés. Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la population par commune entre 1988 et 1998. Cette évolution est également illustrée par la figure 1¹.

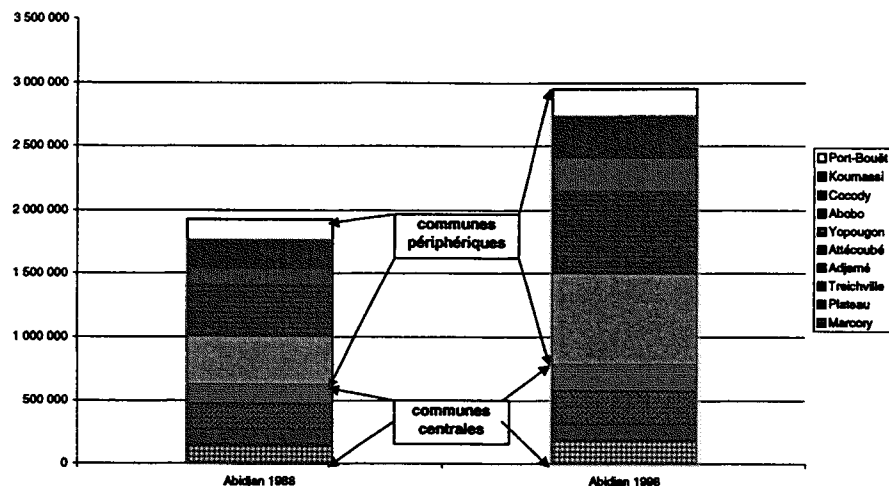
Tableau 1 : estimation de la population d'Abidjan

Communes	Population				Croissance annuelle (%)
	Recensement 1988		Recensement 1998		
	Nb hab.	% du total	Nb hab.	% du total	
Abobo	399 609	20,7%	654 375	22,2%	5,1%
Adjamé	200 106	10,4%	260 507	8,8%	2,7%
Attécoubé	162 399	8,4%	214 638	7,3%	2,8%
Cocody	132 067	6,8%	260 159	8,8%	7,0%
Koumassi	228 801	11,9%	325 044	11,0%	3,6%
Marcory	146 312	7,6%	180 192	6,1%	2,1%
Plateau	11 872	0,6%	10 141	0,3%	-1,6%
Port-Bouët	163 876	8,5%	216 287	7,3%	2,8%
Treichville	108 292	5,6%	123 520	4,2%	1,3%
Yopougon	375 745	19,5%	708 155	24,0%	6,5%
Abidjan	1 929 079	100,0%	2 953 018	100,0%	4,3%

Source : Institut National de la Statistique (INS)

¹ Il convient de noter que les chiffres donnés ci-dessus, issus des données officielles de recensement, sont très probablement largement minorés. Il est communément admis que la commune de Yopougon compte plus d'1 million d'habitants, celle d'Abobo plus de 800 000, et celle de Port-Bouët plus de 300 000. Ces communes comptent en effet des populations en situation précaire qui s'avèrent plus difficiles à sonder que les autres.

Figure 1
Répartition de la population à Abidjan



A l'exception de la création de la zone industrielle de Yopougon, le développement des activités modernes est resté concentré au Plateau, à Treichville et dans la zone industrielle de Vridi. Les activités informelles se concentrent au voisinage des marchés, des gares routières (en particulier à Adjamé), mais aussi aux abords des voiries à forte fréquentation. Elles sont ainsi localisées dans toutes les communes. Cependant, la conséquence du maintien de l'essentiel des activités au Sud et au Centre de la Ville est une accentuation importante du déséquilibre emploi-résidence.

La structure du développement d'Abidjan implique donc un accroissement et un allongement des déplacements de la population. Cet accroissement est soutenu par la reprise économique que connaît le pays depuis 1995 et par la politique menée par le gouvernement en matière de scolarisation des élèves : la population scolarisée connaît en effet une croissance supérieure à 5% par an et les investissements en matière d'infrastructures scolaires n'ont pas encore permis un maintien des élèves dans les quartiers. Près de 300 000 enfants sont scolarisés dans le secondaire et le supérieur à Abidjan en 1999.

Une offre de transport sous contraintes

Contraintes physiques

Du fait des contraintes géographiques et de la spécialisation de l'espace urbain, les principaux flux de déplacement subissent des passages obligés : les ponts Félix Houphouët-Boigny et Général de Gaulle qui assurent le franchissement de la lagune Ebrié entre le Plateau et Treichville, dans une moindre mesure Adjamé. Par ailleurs, le développement initial des infrastructures de transport à Abidjan a été centré sur la voiture particulière, ce qui empêche le développement de moyens de transports alternatifs (deux roues, voire marche à pied) et limite l'efficacité des transports collectifs : l'importance du parc abidjanais (plus de 160 000 véhicules), qui s'est

sensiblement accru depuis l'autorisation en 1996 d'importation de véhicules d'occasions, entraîne une congestion très importante sur les axes principaux. Les infrastructures n'ont enfin pas suivi le développement des déplacements : aucune n'a été mise en chantier depuis 10 ans. Les budgets alloués à l'entretien de la voirie ne permettent plus un maintien en état des voiries existantes.

Structure de l'offre

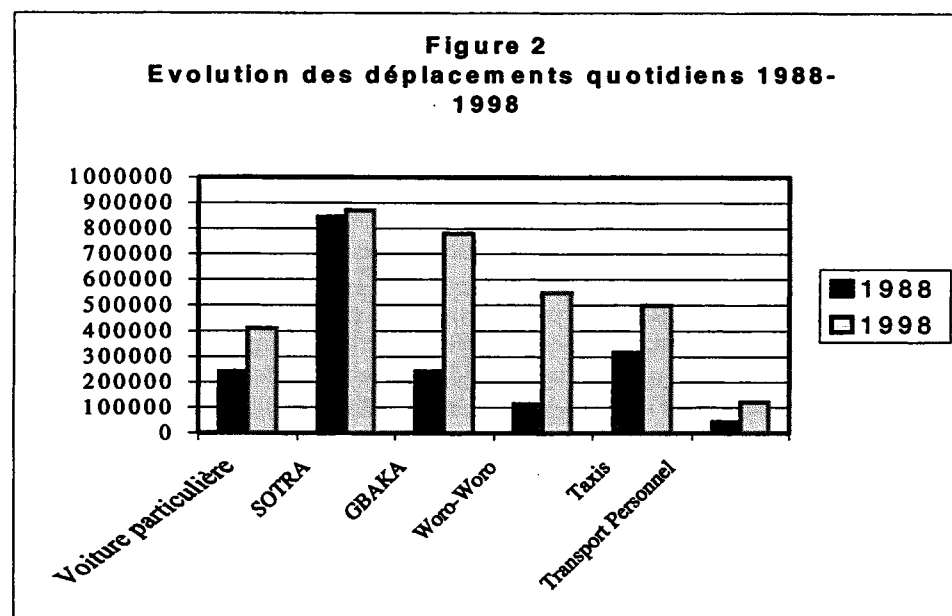
L'offre proposée par le système de transport public urbain comporte au stade actuel les composantes suivantes :

- la Société des Transports Abidjanais (SOTRA), société d'économie mixte, exploite le plus grand réseau de bus d'Afrique noire. Elle dispose, dans le cadre d'une convention de concession conclue avec l'Etat ivoirien, d'un monopole sur les transports collectifs dans la Ville; elle dispose actuellement pour assurer son service de 650 bus en lignes, d'une moyenne d'âge de 15 ans ;
- les minibus, communément appelés "gbakas", sont des véhicules d'une capacité moyenne de 18 places assises, exploités par des opérateurs du secteur artisanal. Au nombre de 2.800 environ en 1998, ils opèrent sur des lignes autorisées au départ principalement de la gare routière interurbaine de voyageurs d'Adjamé à destination des 3 communes périphériques de Dabou, d'Anyama et de Bingerville ; de fait, ces véhicules effectuent des transports non autorisés de voyageurs dans le périmètre urbain, essentiellement sur les communes d'Abobo, Cocody et Yopougon ;
- les taxis-ville, communément appelés "woro-woro", dont les effectifs qui atteignaient 1.000 véhicules en 1989 ont explosé depuis 1995 pour se situer à environ 8000 véhicules en 1998. Ce sont des voitures particulières d'une capacité nominale de 4 places assises. Jusqu'en 1992, ils assuraient une desserte exclusivement intracommunale pour les communes d'Abobo, de Koumassi, de Marcory, de Port-Bouët et de Yopougon. Depuis 1995, ils ont ensuite considérablement diversifié leur offre de transport pour combler les insuffisances de la SOTRA. L'exploitation se fait dans un cadre artisanal. Bien que disposant d'autorisations spécifiques de transport délivrées par les mairies des communes à l'intérieur desquelles ils opèrent, ils évoluent dans un cadre illégal en raison de l'exclusivité d'exploitation conférée à la SOTRA ; dans chaque commune, les woro-woro doivent être peints d'une couleur caractéristique ;
- les taxis individuels dotés de compteurs horokilométriques opèrent sur l'ensemble du périmètre de la ville d'Abidjan. Le parc de taxis-compteurs en activité en 1998 est évalué à environ 10 000 véhicules. Ils assurent généralement des déplacements de courte distance pour une clientèle se déplaçant souvent pour des motifs liés au travail et aux affaires.
- On assiste depuis quelques années au développement de woro-woro "clandestins", véhicules sans signe distinctif assurant des transports intercommunaux sans aucune autorisation. On ne peut pas avec précision chiffrer leur nombre dans la mesure où leur activité peut quelquefois se confondre avec du covoiturage.

- le transport lagunaire, effectué par la SOTRA au moyen de 18 bateaux-bus. Des artisans effectuent également des transports par pinasses, dans des conditions de sécurité précaires.

Il convient par ailleurs de noter l'arrivée prochaine d'un second opérateur de bus privé, la SOTU, qui disposera d'un monopole sur les réseaux d'Abobo et Yopougon. Cet opérateur devrait être en place en janvier 2000 avec 200 bus standards et 75 articulés disponibles avant la fin de cette année. Les circonstances de sa mise en œuvre sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

L'évolution récente du secteur des transports publics de la ville d'Abidjan traduit un développement, plus subi que voulu par les Autorités, du secteur artisanal au détriment de l'entreprise publique. Ce développement a été stimulé par l'autorisation d'importation des voitures d'occasion depuis 1996. Cette évolution est illustrée par la figure 2 qui résume la part de chaque mode dans les déplacements quotidiens en 1988 et 1998. On notera que la SOTRA ne déplace plus qu'une personne sur 5 contre une sur 3 dix ans auparavant².



² Les données sont issues d'estimations empiriques réalisées dans le cadre de l'étude de privatisation de la SOTRA. En l'absence d'une enquête ménage (la dernière date de 1988) les données 1998 doivent être considérées comme des approximations

Le rôle de l'Etat (avant la mise en œuvre du PAST) : des responsabilités éclatées, des actions limitées

Les compétences en matière de transports urbains à Abidjan sont encore actuellement éclatées entre :

- la Ville d'Abidjan, qui a en charge les voiries urbaines et la gestion des taxis compteurs,
- les communes de la Ville d'Abidjan, qui ont en charge les voiries communales et la gestion des woro-woro ;
- l'Etat, qui réglemente les autorisations de transport des gbakas et assure la tutelle de la SOTRA (via le Ministère des Transports), gère les routes nationales et la signalisation routière (via le Ministère des Infrastructures Economiques).

Le secteur des transports urbain (comme celui des transports en général) reste un pourvoyeur important au niveau fiscal tant pour l'Etat (taxes sur le carburant et droits de douanes sur les véhicules automobiles essentiellement, dans une moindre mesure vignette auto et autorisations de transports) que pour les communes (patentes, autorisations pour les taxis et les woro-woro). Les montants ainsi récoltés doivent être de l'ordre de 100 milliards de francs CFA annuellement pour le seul secteur des transports urbains d'Abidjan³. Il est à noter, comparativement à d'autres pays, que les transporteurs publics ne bénéficient d'aucune exemption de taxe.

En contrepartie, l'Etat et les collectivités locales assurent la construction et l'entretien des voiries. A cet égard, les budgets mis en place sont loin de couvrir les besoins, et, suite à la crise connue depuis la fin des années 1980, aucun investissement d'importance n'a été entrepris depuis près de 10 ans, date de l'achèvement du carrefour d'Agban.

L'Etat maintient par ailleurs une contribution sociale aux transports urbains dans la Ville d'Abidjan en demandant à la SOTRA de transporter à prix réduits certains clients (élèves, fonctionnaires). Il verse ainsi à la SOTRA près de 11 milliards de francs CFA annuellement. La SOTRA est ainsi le seul vecteur de la politique sociale de l'Etat dans le secteur. Ceci n'est pas sans poser quelques difficultés :

- l'entreprise voit sa clientèle se transformer pour devenir majoritairement composée d'élèves et étudiants qui ont un effet d'éviction des autres catégories d'usagers ;
- l'entreprise supporte une partie sensible du " coût social " des transports à tarifs réduits, qui n'est pas compensée par les tarifs consentis aux autres usagers. Ce facteur est la cause essentielle des difficultés récentes de l'entreprise après une embellie en 1995 et 1996. Il l'empêche en particulier de développer ou même renouveler son parc de matériel roulant ;
- au niveau de l'Etat, la contribution en faveur des transports urbains se limite pratiquement aux populations scolaires sans toucher véritablement d'autres catégories (employés, personnes démunies, femmes, personnes âgées ou handicapées...).

³ Les données étant en cours d'actualisation, il est impossible de donner avec précision des chiffres de rentrées fiscales pour les deux postes principaux que sont le carburant et les droits de douanes sur les véhicules et pièces détachées automobiles.

La croissance continue des déplacements impose par ailleurs des actions sur les infrastructures, et le développement de moyens de transports collectifs sans lesquels la congestion déjà observée ne pourra que s'accroître. Pour faire face efficacement à ces échéances, il est nécessaire de prévoir une organisation et des moyens financiers différents de ceux ayant prévalu jusqu'à présent. C'est ce changement de politique qui a été accompagné par le Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports depuis sa phase d'instruction.

II VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DES TRANSPORTS URBAINS

Une base de départ : le Plan de Transport de l'aire Métropolitaine d'Abidjan

Dans la situation de crise de la fin des années 1980, le gouvernement avait mené une réflexion approfondie sur le fonctionnement des transports urbains à Abidjan dans le cadre du Plan de Transport de l'aire métropolitaine d'Abidjan, réalisé entre 1988 et 1991 par la DCGTX sur financement de la Banque Mondiale. Ce plan intégrait des mesures opérationnelles, tarifaires, fiscales, institutionnelles ainsi qu'un schéma à moyen terme de construction d'infrastructures. La situation financière du pays a empêché la mise en œuvre de ces mesures. Les données de l'étude et les propositions qu'elle contient restent cependant à la base de toutes les initiatives menées depuis lors.

D'une manière concrète, il a fallu de 1990 à 1994 gérer l'urgence, à savoir la situation de l'opérateur de bus SOTRA, par l'adoption de mesures successives destinées à rétablir la gestion de l'entreprise et à réduire le coût des subventions de l'Etat (suppression des services spécialisés aux populations scolaires, instauration d'un ticket modérateur pour ces catégories d'usagers, forfaitisation des subventions, augmentations tarifaires). Ces mesures successives n'ont pu empêcher la dégradation des conditions de transport à Abidjan, qui était cependant partiellement masquée par la contraction des activités économiques jusqu'en 1993.

Les suites de la dévaluation du franc CFA

La dévaluation du franc CFA intervenu en 1994, la reprise économique, sensible à partir de 1995 et la reprise des discussions avec les bailleurs de fonds (en particulier la Banque Mondiale) dans le cadre de l'instruction du Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST) à partir de 1996 ont permis de jeter les bases de modifications substantielles du cadre du secteur, qui trouvent leurs sources à la fois dans le processus d'instruction du PAST et dans les décisions prises par le gouvernement au lendemain de la dévaluation.

En 1994 et suite à la dévaluation du franc CFA, un réajustement des tarifs de la SOTRA et un nouveau plan de redressement ont été adoptés, comprenant entre autres un ajustement des effectifs au parc en ligne (2500 mises en chômage techniques...), la mise en place d'une restructuration financière et une remise à niveau du parc, bénéficiant pour partie d'un prêt de l'AFD octroyé en 1992. Ce plan prévoyait également la réduction du périmètre d'action de la SOTRA et proposait la mise en place d'un nouvel opérateur privé sur les communes d'Abobo et Yopougon.

Les études menées dans le cadre de la préparation de l'arrivée d'un second opérateur, qui coïncident avec la phase d'instruction du PAST, vont permettre de mettre en

lumière les besoins de réforme institutionnelle générale du secteur. Elles conduisent à un plan d'actions articulés autour de trois axes :

Trois axes de travail depuis 1996

1. La concentration des centres de décisions au niveau public :

L'éclatement des responsabilités dans le secteur, le développement considérable du secteur artisanal⁴, qui a changé la structure des acteurs du transport à Abidjan et le manque d'analyse continue de l'évolution du secteur ont conduit à recommander le principe de création d'une autorité organisatrice. Ce principe est arrêté en 1996. Il repose sur la concentration des pouvoirs de l'Etat et des collectivités locales dans un organe unique, l'Agence des Transports Urbains (AGETU) dont le conseil d'administration doit comprendre les deux parties. Cet organisme assurera le suivi, l'organisation et le contrôle du secteur, et aura en particulier le pouvoir d'autorisation pour les différents modes de transport, des conventions de concession aux autorisations pour les transports pour les opérateurs artisanaux. Il pilotera également la planification du secteur. Il mettra également en place des instances consultatives qui permettent d'informer et de tenir compte des problèmes rencontrés par les opérateurs d'une part, les usagers et les opérateurs économiques d'autre part.

Sa mise en place, mise en conditionnalité de décaissement pour une tranche d'ajustement du PAST, sera concomitante avec l'adoption d'une nouvelle loi relative aux transports terrestres, qui est prévue à la fin de l'année 1999. Cette loi est nécessaire pour effectuer les transferts de compétences nécessaires. Les caractéristiques opérationnelles de l'AGETU sont maintenant connues. De fait, l'avancée de ce dossier a pâti du délai qui s'est écoulé entre le moment où le principe a été adopté par le gouvernement (1996) et le moment où les négociations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds dans le cadre du PAST ont abouti (1998).

2. La réorganisation des transports par bus :

Les études menées en 1995 et 1996 ont montré la viabilité d'une concession privée du service de transport par bus sur Abobo et Yopougon. Après un appel d'offres international, la concession a été octroyée en septembre 1998 à un opérateur privé ivoirien, la SOTU, dont les premiers véhicules sont attendus début 2000. Cette concession aura été très longue à mettre en place, les risques inhérents au secteur (tels que perçus par les bailleurs de fonds privés) ayant considérablement gêné les recherches de financement des entrepreneurs. Ceci a également eu pour conséquence des difficultés de positionnement pour la SOTRA, obligée de continuer d'assurer un service sur son périmètre total.

L'Etat a également, à l'occasion de la mise en place de la SOTU, revu sa convention de concession avec la SOTRA pour favoriser une meilleure contractualisation des services demandés à l'entreprise. La privatisation de la SOTRA est étudiée par le comité de

⁴ On peut considérer que le secteur artisanal (taxis mais surtout gbakas et woro-woro) a absorbé la quasi-totalité de la croissance des besoins en déplacements en transports collectifs générés par la croissance démographique et surtout la reprise économique, la SOTRA arrivant à maintenir son service à peu près constant. La libéralisation en 1996 de l'importation des véhicules d'occasion a été rendue indispensable du fait des freins à la mobilité que constituaient la quasi absence de développement des parcs de véhicules suite au doublement du coût des véhicules neufs importés au moment de la dévaluation du franc CFA.

Privatisation, mais pâtit des difficultés de l'entreprise, consécutives en partie au délai de mise en œuvre d'une restructuration financière (proposée en 1996, réalisée effectivement en 1999, mais seulement pour la part concernant l'Etat, l'autre actionnaire, Renault VI, n'ayant pas participé aux opérations), mais surtout au déséquilibre structurel des recettes puisque les compensations financières des tarifs réduits (fixées forfaitairement jusqu'à la négociation de la nouvelle convention de concession) n'ont pas suivi l'évolution de la structure de la clientèle de l'entreprise. A cet égard, il convient de préciser que la privatisation de l'entreprise n'a finalement pas été mise en conditionnalité de décaissement de tranches d'ajustement sur le projet.

3. La préparation d'un "projet transports urbains" en collaboration avec les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Agence Française de Développement).

La préparation du PAST, qui ne comprenait pas d'investissements dans le secteur des transports urbains, a mis en évidence la nécessité de mettre en œuvre des mesures pour faciliter les déplacements dans la Ville, en agissant sur l'organisation des opérateurs, mais aussi sur les infrastructures de transport. Une phase de préparation d'un projet global a donc été lancée, et bénéficie des financements de l'AFD et de la Banque Mondiale. Elle consiste :

- à approcher les coûts générés par le secteur, et notamment ceux liés à ses dysfonctionnements. Une étude, menée dans le cadre du PAST, tentera en particulier de valoriser l'impact de la pollution atmosphérique, de la congestion et de l'insécurité routière, et proposera des mesures correctrices⁵.
- à remettre à jour l'ensemble des études de planification du secteur ; elles permettront dans un délai d'un an de disposer d'un plan d'action qui comprendra notamment des mesures d'investissements au niveau de la voirie et destinées à privilégier les transports collectifs. Un plan de déplacements à moyen terme sera mené en parallèle.

La phase de préparation comprend également une phase de définition de la politique générale des transports urbains et de revue du financement du secteur (voir ci-après).

Les travaux de l'Éléphant d'Afrique

Parallèlement aux actions conduites dans le cadre de la restructuration du secteur, le gouvernement avait déterminé en 1995 plusieurs projets visant à impliquer le secteur privé dans l'exploitation d'infrastructures sous forme de concession. Dans le domaine des transports urbains d'Abidjan, il s'agit de projets structurants pour l'agglomération :

- la construction du Pont à péage Marcory-Riviera, qui est en phase de réalisation, concédé à la société SOCOPRIM (groupe Bouygues) ;
- le Train urbain d'Abidjan, qui fera l'objet d'une procédure de sélection dans les mois qui viennent. Le concessionnaire assurera un service ferroviaire

⁵ Dans le domaine de la pollution, cette étude s'inscrit dans une démarche plus large menée par la Banque Mondiale sur l'ensemble du continent (initiative sur la qualité de l'Air en Afrique subsaharienne dans le cadre du programme SSATP) et par le fonds français pour l'environnement mondial qui souhaite soutenir à Abidjan des mesures visant à la réduction de l'effet de serre. A l'échelon local, l'étude va permettre de soutenir la mise en place de mesures concrètes (révision des standards de contrôle technique automobile par exemple).

entre Anyama et Koumassi (axe nord sud de la Ville) en utilisant le trajet existant de l'axe Abidjan-Ouagadougou. Ce projet permettra de disposer d'un mode alternatif de transport sur l'axe le plus chargé de la ville. La mise en œuvre de ce projet renforce la nécessité d'une autorité organisatrice des transports urbains pour effectuer les harmonisations entre modes.

Une politique qui doit encore être précisée

L'ensemble des mesures déjà prises devrait donc conduire à un bouleversement majeur des transports urbains dans la Ville d'Abidjan : arrivée de nouveaux opérateurs, de nouveaux modes de transports, renforcement des infrastructures, reprise d'une activité de planification des transports urbains. Les outils techniques pour que le secteur puisse opérer efficacement seront mis en œuvre.

Cependant, la phase de préparation du projet de transports urbains comprend une phase de réflexion déjà initiée, mais qui nécessite encore des approfondissements et qui conditionne en fait l'ensemble de l'évolution du système : celle-ci doit conduire à la définition du système de financement du secteur d'une part, et au type d'interactions souhaitées entre les opérateurs d'autre part.

Au niveau du *financement du secteur*, l'Etat consent déjà des efforts importants pour le transport à tarif réduit de certaines catégories d'usagers (essentiellement scolaire). Les ressources à mobiliser pour que cette politique perdure dans un contexte de relations avec des opérateurs privés conduit à doubler les sommes à mobiliser. Leur insuffisance durant les dernières années a en partie empêché le renouvellement du parc de la SOTRA et interdit à cette entreprise l'accès au crédit. Les besoins de renouvellement à moyen terme se chiffrent à près de 100 milliards de francs CFA. Parallèlement, des efforts sont nécessaires pour améliorer les infrastructures et améliorer l'offre de transport : l'Etat va donc devoir se prononcer sur les moyens financiers qu'il met en œuvre pour le bon fonctionnement du système : doit-il créer un fonds de développement des transports urbains, fondé sur la mise à disposition d'infrastructures ou destiné à aider les opérateurs, doit-il continuer à mener une politique de compensations tarifaires ciblées sur certaines catégories et transitant par certains opérateurs ? De la réponse à ces questions dépend entre autres l'avenir des opérateurs de bus, et en premier lieu la privatisation de la SOTRA.

S'agissant des politiques des opérateurs, l'autorité organisatrice devra gérer la juxtaposition de plusieurs modes dont certains sont artisanaux et emploient plusieurs dizaines de milliers de personnes, dans un contexte semi-légal et alors que les autorisations d'exploitation ne sont pas contingentées. Le gouvernement, avec les collectivités locales et l'ensemble des parties prenantes, devra donner une orientation générale à la politique que mènera l'AGETU en matière d'autorisation et de complémentarité entre les différents modes : contingentement, interdiction, professionnalisation ou non des opérateurs informel. L'AGETU ne pourra pas répondre seule à ces questions.

L'apport du PAST dans l'évolution des transports urbains à Abidjan :

Le PAST a incontestablement apporté des évolutions positives aux transports urbains à Abidjan, en stimulant la réflexion, et en apportant des éclairages, notamment sur la mise en place de l'autorité organisatrice des transports

SIGNIFICATION, BILAN ET PERSPECTIVES DE LA CONCESSION DES LIGNES DE TRANSPORTS URBAINS A YAOUNDE

Valérie ONGOLO-ZOGO
Enseignant-chercheur – Université Yaoundé II
Yaoundé - Cameroun

A travers les Programmes d'ajustement structurels (PAS), les institutions financières internationales se sont penchées sur les pays en voie de développement malades de leur endettement excessif. Ces programmes consistaient à trouver un nouveau mode de régulation macro-économique efficace avec l'allocation des ressources par le marché et la privatisation des services publics.

C'est dans ce contexte que le secteur des transports des pays africains a fait l'objet d'une attention particulière car il concentrait une part importante des entreprises publiques ; d'où l'initiative des Projets Sectoriels des Transports (PST). L'objectif principal de ces derniers était de limiter les dépenses publiques servant à couvrir les déficits des entreprises publiques de transport et d'introduire plus de flexibilité et de concurrence dans le secteur. C'est dans cet esprit que vont intervenir la liquidation de la société de transport urbains du Cameroun (Sotuc) et les restructurations des autres entreprises publiques (Camship, Camair...). Le transport urbain de voyageurs est ainsi laissé à l'initiative du privé, depuis la cessation d'activité de la Sotuc.

En 1997, un appel d'offre pour la concession des lignes de transport urbain à Douala et à Yaoundé a été lancé par les pouvoirs publics (Ministère des transports et cellule de coordination du PST). Quelle signification peut avoir un telle démarche par rapport à la logique initiale des projets sectoriels des transports ? Quel bilan provisoire peut-on en tirer ? Quelles sont ses perspectives ? La réponse à ces questions peuvent permettre de déceler les moyens de renforcer les performances du secteur des transports urbains de voyageurs au Cameroun et dans la plupart des grandes villes africaines présentant les mêmes caractéristiques.

A partir des interrogations sur les raisons du dysfonctionnement du secteur des transports urbains, nous tenterons d'identifier les champs d'investigation susceptibles de déceler les moyens de parvenir à une organisation soutenable du secteur d'activité et compatible avec les principaux objectifs des projets sectoriels des transports.

1. SIGNIFICATION DU PROJET DE CONCESSION DES LIGNES DE TRANSPORT URBAIN A DOUALA ET A YAOUNDE

Le Ministère des Transports et la cellule de coordination du PST, initiateurs du projet de concession des lignes de transport urbain à Douala et à Yaoundé avaient pour objectif premier d'accroître l'offre de transport collectif de masse par autobus et minibus.

1.1 Contexte du projet de concession : organisation de l'espace urbain, caractéristiques de la demande de déplacement et offre insuffisante et inadaptée

Comme dans la plupart des agglomérations des pays en voie de développement, la population de Yaoundé connaît une croissance exponentielle depuis la première moitié des années 70 avec un taux de croissance annuel moyen de 5% et les perspectives d'évolution de la population étaient les suivantes de 870 000 en 1991 à 1 230 000 en 1996⁶. Entre 1987 et 1995, la population de Yaoundé est passée de 579 874 à 927 760. Cet accroissement de la population s'est traduit par une expansion spatiale spontanée avec incitation à l'implantation dans les périphéries par des mesures d'expulsion des quartiers Mokolo et Mvog-ada. Yaoundé à ce jour est une ville grande consommatrice d'espace à structure radio-centrique mais conservant une densité résidentielle contrastée et au sein de laquelle les besoins de déplacements domicile – travail et domicile – école se sont donc considérablement accrus au cours des décennies 80 et 90. Cette demande de transport de masse provenant surtout des zones périurbaines vers les centres ; principal lieu de redistribution du fait de la nature des infrastructures routières convergeant toutes vers le Centre.

La création d'une telle couronne périphérique dans les années 80 était liée à l'organisation du réseau de la Sotuc comme principal moteur de la distribution des hommes et de leur logement. Face cette augmentation de la demande de déplacement, on assiste dès 1994 à une compression significative de l'offre du fait de la cessation d'activité de la Sotuc devenue défaillante de par le contexte macro-économique global et les rigidités structurelles et organisationnelles et de la diminution du rythme de renouvellement du parc des opérateurs privés suite à la dévaluation du Franc CFA.

Dans le cadre de l'application des mesures d'ajustement structurel au secteur des transports, la liquidation de la Sotuc a été décidée le 22 Février 1995 avec désignation d'un liquidateur et sous la responsabilité du Ministère des Finances. La raison avancée pour cette décision est la persistance et l'accroissement des déficits de l'entreprise. Malgré l'application des mesures de restructuration, l'entreprise est restée déficitaire (résultat net moyen de -4500 millions de Frs Cfa entre 1991 et 1993 contre -3500 millions de Frs Cfa en 84/83 ; soit 40% du total des déficits des entreprises du secteur d'après les données du projet d'assistance technique de la Banque Mondiale au secteur des transports, 1996).

Ces deux facteurs (l'augmentation des besoins de déplacement et la compression de l'offre) sont à l'origine de la crise des transports urbains dont la manifestation la plus visible était l'inégalité dans la répartition spatiale de l'offre existante. Pour s'adapter aux changements intervenus dans la structuration de l'espace urbain marquée par le mauvais état des infrastructures routières et aux caractéristiques socio-économiques des usagers des transports collectifs (faible pouvoir d'achat), les transporteurs se concentrent sur les axes centraux et/ou augmentent la taille des véhicules ; d'où l'apparition récente des minibus. La ville Centre d'activité présentant les meilleures

⁶ Données recueillies dans :

Mougoué, B., *Revue de Géographie du Cameroun* n°2 1987

Santoir, C., et Bopda, A., *Atlas Régional Sud Cameroun*, Edition Orstom, Paris 1995.

conditions d'accessibilité est préférée aux périphéries anciennement desservies par la Sotuc. C'est pour corriger ce dysfonctionnement que les pouvoirs publics ont essayé de susciter l'initiative des acteurs privés susceptibles de prendre en charge efficacement la demande de déplacement.

1.2 Contenu du projet de concession et logique intrinsèque

Le décret n° 97/075/ PM du 18 Février 1997, signé par le Premier Ministre, lance le premier appel d'offre fixant les modalités et conditions d'exploitation des bus et minibus à Douala et à Yaoundé. Les dossiers devaient être retirés au Ministère des Transports et à la cellule de coordination du PST moyennant le paiement d'une somme de 50 000 FCFA non remboursable. Le dossier comprendrait le nom et la raison sociale du postulant, la description de son activité, les deux derniers comptes de résultats pour les sociétés de capital, les personnes affectés au service, le dossier financier et le dossier technique. L'administration se réservait le droit de ne pas faire suite à l'appel si elle jugeait aucune offre satisfaisante ou conforme.

Le cahier de charge relatif à l'exploitation devait préciser la durée de l'exploitation, le type de véhicule (au moins 15 places assises) ainsi que les tarifs à pratiquer. Le transporteur doit informer l'usager sur les conditions d'exploitation (numéro de ligne, tarifs et en cas d'annulation du service). L'exploitation a une obligation de service minimum. La communauté urbaine de Yaoundé met les anciens ouvrages de la Sotuc (poteaux, numéros, arrêts, abris bus) à la disposition des exploitants.

A Yaoundé, l'appel d'offre était lancé pour 14 lignes correspondant grosso modo aux anciennes lignes de la Sotuc⁷.

Ces projets de lignes correspondent effectivement à des besoins de déplacement liés à la nouvelle structuration de l'espace urbain. Toutes les lignes proposées relient les zones périurbaines en passant par le Centre (sauf pour les lignes 4 et 5). La distance moyenne de ces lignes est de près de 12 km avec au moins 20 arrêts.

Il s'agit de rechercher une complémentarité entre les taxis traditionnels et les nouveaux transporteurs devant être choisis dans le cadre de cet appel d'offre. Les taxis traditionnels continuent à opérer sur les trajets de courte distance et dans la première couronne du centre ville alors que les nouveaux transporteurs desservent les zones périurbaines et éloignées des centres urbains.

A Yaoundé ou à Douala, tout laisse croire que l'objectif des pouvoirs publics était de trouver le moyen de « remplacer » les anciens services offerts par la Sotuc dans les quartiers périphériques grands bassins de peuplement (transport de masse sur des longues distances et à des tarifs accessibles).

1.3 Signification idéologique de la démarche d'appel d'offre

La procédure d'appel d'offre pour la concession des lignes de transport urbain peut surtout être interprétée comme la recherche d'un moyen de combler le vide laissé par la

⁷ Voir description des lignes soumises à l'appel d'offre pour la concession des lignes de transport urbain à Douala et à Yaoundé, Ministère des Transports et Cellule de coordination PST.

Sotuc. Il s'agit de susciter une structure dans le privé pouvant offrir des services réguliers de longue distance à des tarifs réduits.

Une telle démarche ne saurait en aucun cas être analysée en terme de révision du consensus idéologique des institutions internationales chargées de surveiller l'application des programmes d'ajustement structurel et de leurs objectifs mais comme un moyen de corriger les défaillances de fonctionnement du secteur et ce souci de correction s'expliquerait par les raisons suivantes :

- Les mesures de restructuration de l'entreprise publique sont restées inachevées :

La crise des transports urbains en Afrique sub-saharienne s'est toujours confondue aux déficits successifs des entreprises publiques et à la difficile complémentarité public/privé. Malgré l'importante mobilisation des ressources dans le cadre des PST afin de viabiliser ces entreprises et les faire fonctionner selon une logique de marché avant la cession à la sphère privée, malgré les réformes institutionnelles (restructurations, contrats plans), aucun acteur privé n'a pu reprendre l'activité de la Sotuc (exploitation, matériel roulant et infrastructures). La nature des relations entre le futur repreneur et l'état du matériel roulant sont généralement avancés comme raisons de cette restructuration inachevée. Entre les dates de cessation d'activité, de décision de liquidation et d'application de cette décision, l'état effectif du matériel roulant de la Sotuc s'est considérablement dégradé. La vente ou la réaffectation du matériel en état a été rendue impossible par le refus de l'Etat Camerounais d'apurer la situation financière de l'entreprise.

- L'efficacité d'un mode régulation privé aurait laissé supposer une reprise spontanée de ces parts de marché par les opérateurs privés ; or tel n'a pas été le cas. Ce qui permet de confirmer l'idée d'une complémentarité entre les activités de la Sotuc et celles des taxis privés. C'est cette complémentarité que les pouvoirs publics ont essayé de susciter à travers l'appel d'offre de 1997. Il peut être analysé comme un signal d'information adressé par les institutionnels aux investisseurs privés sur les opportunités offertes par le transport urbain. Ce signal d'information était-il vraiment nécessaire ? Les résultats de l'appel d'offre vont nous permettre de donner des éléments de réponse à cette question.

2. ANALYSE DES RESULTATS DU PROJET DE CONCESSION DES LIGNES DE TRANSPORT URBAIN

Il s'agit ici de présenter un bilan provisoire de ce projet 18 mois après sa mise en route. Nous évoquerons les réponses reçues, les contrats effectivement signés avant de tenter une justification les résultats ainsi obtenus.

2.1 Réponses reçues et contrats signés

Après ouverture des plis des premiers dossiers d'appel d'offre, 5 opérateurs ont été retenus à Yaoundé (pour 10 à Douala). Il ne s'agissait pas de professionnels du transport ni de personnes physiques ou moral détenant du matériel requis pour exploiter immédiatement de tels services offert. Il s'agissait surtout d'investisseurs

potentiels qui attendaient d'apprécier les conditions effectives et d'éventuelles mesures d'incitation pour investir dans ce secteur d'activité.

Aucun contrat n'a été signé ; les opérateurs choisis n'ont plus montré de véritable engouement pour l'activité.

Le 03 Mai 1998, un deuxième appel d'offre a été lancé avec les mêmes résultats que le premier ; pour ce dernier, aucun opérateur n'a été retenu ; toutes les réponses ayant été jugées non valables.

2.2 Les raisons de cet échec apparent

Au niveau de l'évolution du niveau quantitatif de confrontation Offre/Demande

Avant le lancement de l'appel des pouvoirs publics, les acteurs privés avaient déjà perçu l'importance du besoin de déplacement. Ceci s'explique par l'apparition des minibus (11 places) sur certaines lignes périurbaines dès 1995 (Poste centrale – Mendong ; Soa ; Oyomabang...). A partir de cette date en effet, le secteur artisanal a évolué comme suit : trois types d'acteurs (minibus opérant sur les lignes périphériques, les taxis traditionnels et les clandestins) ; chaque acteur opérant sur son segment de marché⁶. D'où l'impression d'une augmentation du niveau de l'offre.

Le signal envoyé par les pouvoirs publics aux acteurs privés a été effectivement bien perçu car il a été suivi par une évolution de l'offre et la multiplication des minibus sur ces différents axes. Mais le renchérissement des conditions d'exploitation du fait de la dévaluation de Franc Cfa et les augmentations successives du prix du carburant du fait des contraintes macro-économiques précarisent ces nouvelles initiatives.

La réponse des acteurs privés à l'appel d'offre (développement des micro-entreprises de petits bus sans signature de contrat de concession) n'a pas été celle attendue par les pouvoirs publics). Quel intérêt ces petites initiatives privées avaient à s'inscrire dans la logique de l'appel d'offre alors qu'aucune loi n'interdisait une libre entreprise dans ce sens ?

Pour les investisseurs potentiels, le réajustement du niveau d'équilibre offre/demande rendait tout projet d'investissement dans ce secteur moins attractif.

- *La deuxième raison d'un tel échec, la plus déterminante, est liée à l'absence d'un cadre institutionnel* permettant l'organisation du secteur par les seuls acteurs privés. L'étude préalable au lancement de l'appel d'offre prévoyait une adaptation du cadre réglementaire permettant de réduire les risques de concurrence destructrice ; or de telles mesures n'ont jamais vu le jour.

La dernière raison de l'échec de l'appel d'offre est à chercher dans le contenu des contrats de concession

L'appel d'offre a manqué de clarté notamment dans la définition du cahier de charges et de la nature des relations contractuelles avec les institutionnels du secteur. L'autorité de tutelle responsable devant veiller au respect du cahier de charges ou à l'entretien

⁶ Pour plus de détails sur les différents segments de marché, voir V. Ongolo-Zogo, Plaidoyer pour une autre politique de transport urbain : Incitation/Régulation, Communication Codatu VIII, Septembre 1998.

des infrastructures (voiries, gares routières) n'était pas clairement identifiée. Le manque d'engouement des investisseurs potentiels s'explique par l'état de la voirie, mais surtout le cadre institutionnel imprécis et le désordre de la profession.

Les événements récents intervenus sur la ligne Yaoundé – Soa permettent d'étayer toutes ces affirmations.

2.3 Yaoundé – Soa : une ligne pilote en matière de concession ?

Soa est une petite ville d'habitat à la périphérie de Yaoundé (15 kilomètres) abritant l'université de Yaoundé qui y a été délocalisée en 1994 et la ligne Yaoundé Soa longue de 15 kilomètres est une ancienne ligne de la Sotuc. L'appel d'offre prévoyait la concession de cette ligne Sao-Université de Yaoundé II – Ngoa-ékélé-Université de Yaoundé I. Depuis le transfert de l'université de Yaoundé II dans cette ville satellite de Yaoundé, la demande surtout constituée d'étudiants s'est considérablement accrue ainsi que le nombre de minibus ; mais l'offre reste inférieure à la demande.

Depuis l'accident intervenu en juin 1999, entre un minibus transportant des étudiants et un camion de ramassage des ordures ménagères, un exemple de contrat de concession temporaire qui ne dit pas son nom est né avec un propriétaire de bus (Ndi Samba qui n'avait pas souscrit à l'appel d'offre malgré son parc disponible) pour assurer le transport d'étudiants. Depuis, le temps d'attente des usagers et les surcharges des cars ont diminué. Pourquoi ce propriétaire doté d'une telle capacité de matériel roulant n'a-t-il pas été intéressé par l'appel d'offre lancé par le Ministère des transports ? Quel élément décisif a motivé son nouvel intérêt pour l'activité. Par cette nouvelle démarche, le transport des étudiants entre Yaoundé et Soa semble avoir été érigé au rang de service public.

Cette initiative montre les insuffisances d'une logique de marché pur et la place déterminante des institutionnels dans l'organisation du secteur d'activité.

3. PERSPECTIVES EN TERME D'ORGANISATION DU SECTEUR D'ACTIVITE

Un diagnostic pertinent de l'échec des initiatives des pouvoirs publics devrait permettre de trouver d'autres voies et moyens de mieux organiser le transport urbain de voyageurs. L'exemple de la ligne de Soa serait une belle illustration de la démarche à adopter.

De ce diagnostic, il ressort que les besoins de déplacement à Yaoundé se feront de plus en plus pressants. Le marché est incapable de prendre en charge cette demande croissante et les solutions envisagées par les institutionnels du secteur s'avèrent insuffisantes. Le projet de concession des anciennes lignes de la Sotuc n'a pu atteindre les résultats escomptés. Trois grandes orientations possibles pour améliorer les résultats du secteur.

3.1 Définir et préciser les priorités en matière de transport urbain

Le paradigme dominant des programmes d'ajustement structurel faisant une confiance absolue aux mécanismes de marché ne permet pas de résorber les besoins de déplacements des zones périurbaines. Dans ces zones à forte concentration de

population à faible pouvoir d'achat et d'habitat spontané, la qualité des infrastructures et les distances n'incitent pas les acteurs privés à s'y investir. Pour se pencher efficacement sur les problèmes de déplacement dans ces zones périurbaines, les pouvoirs publics devraient définir les priorités en identifiant les zones sensibles et en érigeant le transport de voyageurs dans ces zones au rang de service public. Pour ce qui est du ressort direct de l'Etat, ceci devrait se traduire à moyen et long terme par une meilleure gestion et planification des infrastructures routières en milieu urbain.

En terme d'actions immédiates, cette démarche devrait s'accompagner d'un partage des responsabilités entre Etat, collectivités locales professionnels et usagers du secteur.

3.2 Modalités de partage des responsabilités entre l'Etat, les collectivités locales, les professionnels du secteur et les usagers

L'Etat et le Ministère des transports ne peuvent plus être considérés comme les seuls responsables en matière de régulation des transports urbains.

- **La ville** : lieu de décision et de financement en matière de transport urbain. Le niveau décisionnel pertinent ici est celui qui détient les moyens financiers d'organiser le service de transport collectif urbain (schéma d'urbanisme, gestion des gares routières). Dans le cas particulier de Yaoundé, ce serait la communauté urbaine car les communes d'arrondissement n'ont pas les moyens d'une telle politique. L'avenir des déplacements urbains passe par une coordination des fonctions entre l'Etat et les collectivités locales capables de lever les ressources nécessaires au financement des lignes prioritaires.

- **Les usagers du service** : à travers l'exemple de Soa avec l'Université, on pourrait identifier dans chaque cas ceux qui ont un intérêt particulier à la bonne marche du service et les faire contribuer à travers des subventions ou un versement qui serait à définir selon l'intérêt de chacun pour la ligne.

La contrepartie de ces différentes contributions est d'exiger aux transporteurs des obligations de résultat comme condition d'obtention de la subvention et des mesures de contrôle et de surveillance par les usagers. Cette mesure inciterait les usagers et les transporteurs à se regrouper en association et à constituer en véritable métier.

Sur le plan financier, la redistribution des responsabilités entre Etat, collectivités locales et professionnel du secteur devrait se traduire par une définition claire des instances compétentes pour le recouvrement des taxes liées aux activités de transport ; d'où la remise en cause du principe de caisse unique.

3.3 Eriger l'exercice du transport urbain en un véritable métier

Aujourd'hui, la rentabilité de l'activité de transporteur sur les lignes périphériques est réduite par l'importance des pratiques discrétionnaires des chauffeurs vis à vis des propriétaires des minibus.

Une démarche d'association des propriétaires pour la création des ateliers de réparation et la maîtrise des conditions de fonctionnement leur permettrait de lever les biais existant entre le chauffeur et le propriétaire du véhicule. D'où la nécessité d'une organisation de transporteurs en coopératives avec un statut clair des chauffeurs de cars ou bus.

Les actions de ces différents acteurs compétents en matière de transports urbains de voyageurs devraient être coordonnées par une autorité organisatrice à l'instar du CETUD⁹ au Sénégal.

Toutes ces mesures devraient permettre à terme de pouvoir caractériser le système de transport urbain (identification des lignes, connaissance des indicateurs du secteur ; acteur et parc de matériel roulant).

La réussite de ces actions est conditionnée bien sûr par l'application d'un programme de bonne gouvernance et ce surtout dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Références Bibliographiques

- Bultynck, P. 1998. The urban transport 1998 – 2002 Strategic Development Plan. World Bank.
- Godard, X. et Teurnier, P. 1992. Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement structurel. Redéfinir le service public.
- Godard, X. et al. 1991. Politique de transport en Afrique sub-saharienne : synthèse de six études de cas. Paris : Transport, Transfert et Développement.
- Guillaumont, P. (sous la direction). 1994. Ajustement et développement : l'expérience des pays ACP. Economica.
- Ministère des transports, Cellule de coordination du PST. 1996. Appel d'offre pour la concession des lignes de transport urbain à Douala et à Yaoundé
- Mougoué, B. 1992. La croissance urbaine à la périphérie des métropoles Yaoundé et Douala : *Revue de géographie du Cameroun*.
- Ongolo-Zogo, V. 1998. Plaidoyer pour une autre politique de transport urbain : Incitation/Régulation, Communication Codatu VIII.
- Santoir, C. et Bopda, A. 1995. Atlas Régional Sud Cameroun. Edition Orstom.

⁹ Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar.

LA CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE AU DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS URBAINS DE OUAGADOUGOU

Stanislas BAMAS
Consultant – BERTS
Ouagadougou – Burkina Faso

En 1991, les difficultés grandissantes de la Régie Nationale des Transports en Commun X9 (RNTC X9) qui exerçait son activité à la fois sur la ville de Ouagadougou et sur les liaisons interurbaines et internationales, ont amené les autorités burkinabè à rechercher des solutions permettant la mise au point d'un système de transport collectif pérenne dans la capitale burkinabè. La coopération Française ayant été saisie d'une demande d'assistance a souhaité situer les solutions envisageables dans une approche d'ensemble considérant l'ensemble des déplacements urbains.

C'est alors qu'une convention a été signée entre la Coopération Française et l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) de Paris pour la réalisation d'une étude globale sur les transports urbains à Ouagadougou. Le Laboratoire d'Economie des Transports (LET) de Lyon en France et le Centre d'Etudes, de Documentation, de Recherche Economique et Sociale (CEDRES) de l'Université de Ouagadougou ont été associés à cette étude intitulée "Analyse du système de déplacements à Ouagadougou".

1. L'ETUDE SUR L'ANALYSE DU SYSTEME DE DEPLACEMENTS A OUAGADOUGOU

Les objectifs de l'étude

- estimer le rôle de chaque mode par rapport à la mobilité des ouagalais;
- analyser les modalités de fonctionnement de ces modes, et principalement des deux roues;
- analyser les comportements de mobilité et l'usage des modes ;
- enfin esquisser les orientations stratégiques possibles pour la politique des déplacements de Ouagadougou et situer le rôle et les moyens d'action relatifs aux transports collectifs.

En termes de méthodologie, deux démarches complémentaires ont été utilisées : d'une part la réalisation d'une enquête ménage visant à apprécier et analyser les comportements de mobilité et d'usage des modes auprès d'un échantillon de 750 ménages et d'autre part, le recueil et l'analyse de données sur le fonctionnement et l'économie des modes de transport.

Le diagnostic établi dans le cadre de cette étude révélait que :

* Le système de déplacements de Ouagadougou est dominé par les deux roues. Sur les 750 ménages enquêtés, 714 possèdent 1918 véhicules individuels répartis comme suit :

- 1154 deux roues à moteur, soit 60% du parc total ;
- 594 bicyclettes correspondant à 30% du parc ;
- 170 voitures particulières ou 9% du parc ;

Globalement, par ménage, on a 0,79 bicyclettes, 1,53 deux roues à moteur et 0,22 voiture particulière. Seulement 5 % des ménages enquêtés ne disposent d'aucun véhicule. L'enquête montre également que la large majorité des ménages enquêtés (85 %) possède au moins un deux roues à moteur ; plus de la moitié d'entre eux en possède au moins une.

* Le fort taux d'équipement des ménages en deux roues permet à une majorité de la population d'avoir accès à ces moyens de transport individuel, soit directement comme utilisateur principal, soit par emprunt, soit enfin comme passager. Cette disponibilité des moyens de transport individuel permise par l'équipement des ménages explique le fort niveau de mobilité (3,7 déplacements par personne et par jour) et le choix modal écrasant en faveur des deux roues.

Le taux moyen de mobilité qui est le rapport entre le nombre de déplacements et la population les ayant effectués est de 3,7 déplacements par personne et par jour. Cette mobilité est la plus élevée que l'on ait jusque-là observée dans les capitales africaines. Les niveaux de mobilité estimés dans un échantillon d'agglomérations africaines ayant fait l'objet d'enquêtes-ménages se situent dans la fourchette de 0,7 à 0,9 déplacements motorisés par jour et par personne. En intégrant les déplacements à pied, c'est une mobilité individuelle qui se situe entre 1 et 1,5 déplacements journaliers, guère davantage, que l'on observe dans les villes africaines.¹⁰

L'étude sur l'analyse du système de déplacements de Ouagadougou a conclu que " le développement de la voiture particulière par le biais des importations de véhicules d'occasion poserait de redoutables problèmes de congestion, d'accidents et de coût économique pour la collectivité qu'il est recommandable d'éviter par une politique de complémentarité entre deux roues et transports collectifs. Il n'empêche que le développement des transports collectifs risque de conduire également à renforcer les difficultés de coexistence, sur la voirie, des deux roues avec les autres modes. Quel que soit le rythme de développement de la voiture particulière, les difficultés de coexistence de modes différents sur un même espace de voirie ne pourront donc que s'accroître, occasionnant une congestion et une insécurité accrues. Il convient dans ce cadre de mettre en oeuvre des actions visant à canaliser l'usage du deux roues et à discipliner le mode de conduite des conducteurs de deux roues comme ceux des quatre roues ".

L'étude a également recommandé la création d'un système d'information (tableau de bord) des transports urbains de manière à éclairer le diagnostic et les moyens d'action des décideurs. Peu coûteux, il devrait repérer les évolutions sur quelques paramètres-clés par des réactualisations périodiques des indicateurs de base : accidents de circulation, comptages de trafic, parkings en activité, parc de véhicules, consommation de carburant, indicateurs relatifs aux transports collectifs etc.

¹⁰ Xavier Godard et Pierre Teunier, Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement, Karthala-Inrets, 1992, p34.

Sur le plan des indicateurs du système de déplacements à Ouagadougou, il importe de mentionner que :

- les dépenses de carburant des deux roues moteur s'élèvent entre 6 et 8 milliards de F CFA par an.
- les dépenses d'entretien et de réparation des deux roues moteur oscillent entre 2 et 3 milliards de F CFA par an.
- la sécurité des deux roues par le gardiennage en parking coûte entre 600 millions et 1 milliard de F CFA.
- les dépenses d'équipement en deux roues moteur atteignent 2 à 3 milliards de F CFA.

Au total, en 1992, le budget annuel du système deux roues oscillait entre 10 et 15 milliards de F CFA.

Au plan institutionnel, l'étude a recommandé la mise en place d'une instance de concertation entre administration de tutelle et opérateurs de transport. Cette concertation devrait permettre d'améliorer la cohérence dans la définition et la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble. La présidence et l'animation de cette instance devraient revenir à la municipalité de Ouagadougou.

2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA POLITIQUE DE TRANSPORT URBAIN

En avril 1993, le Ministère burkinabè des transports avec l'appui de la Banque mondiale et de la Coopération française a organisé un séminaire sur la politique des transports urbains à Ouagadougou. Trois objectifs avaient été fixés à ce séminaire :

- développer la concertation entre tous les intervenants du secteur des transports urbains de Ouagadougou ;
- analyser les problèmes liés aux transports urbains à Ouagadougou à travers les résultats de l'étude sur l'analyse du système de déplacement ;
- proposer des orientations et identifier des mesures d'application d'une politique permettant d'améliorer de façon durable les performances et la gestion des transports urbains de Ouagadougou.

Le séminaire a principalement recommandé :

- la création dans les meilleurs délais d'une commission technique permanente de concertation regroupant tous les intervenants du secteur des transports urbains, qui serait saisie des problèmes de transports urbains en vue d'en faire une analyse et de proposer des recommandations aux décideurs ;
- l'approfondissement de la réflexion sur la question du financement des transports urbains ;
- l'élaboration d'un plan de circulation de la ville de Ouagadougou ;
- le contrôle de la qualité des huiles et carburants pour lutter contre la pollution ;

* L'application des recommandations du séminaire

A la suite de ce séminaire, le Comité des Transports Urbains de Ouagadougou a été créé le 25 janvier 1995. Il est principalement chargé d'assister l'autorité politique dans la définition d'une politique globale et cohérente des transports urbains et d'un plan d'action.

Les premières réunions du comité avaient pour objet de faire démarrer les travaux du comité dans la perspective de *préparer un document de politique sectorielle des transports urbains* qui devrait constituer la base de la réforme dans ce sous-secteur des transports.

En mars 1997, un séminaire, qualifié de décisionnel, a été organisé par le Ministère burkinabè des Transports et du Tourisme avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Coopération Française avec pour objectifs de dresser le bilan des réflexions, de mettre en chantier une réforme dans le secteur des transports urbains sur la base du document de politique sectorielle et d'y faire correspondre un calendrier de plan d'actions.

Les débats se sont déroulés autour de six communications portant respectivement sur l'organisation institutionnelle, le rôle des collectivités locales, l'exploitation privée des transports collectifs, la stratégie de mobilité à long terme, la sécurité routière et le financement des transports urbains.

Comme principales recommandations, on peut retenir la création d'une instance à pouvoir décisionnel qui jouera le rôle d'une autorité organisatrice des transports urbains et la libéralisation totale du secteur des transports urbains. Par contre, il n'y a eu aucune recommandation sur le développement de la voiture particulière. L'étude sur le système de déplacement a pourtant recommandé de limiter l'extension du parc de voitures pour des raisons de sécurité: *mais les décideurs, qui sont généralement les automobilistes sont réticents à ce type de recommandation.*

Un groupe restreint issu du CTUO a été responsabilisé pour l'élaboration des documents préparatoires à la création de la future autorité (composition, définition précise des missions, statuts et budget). Ce groupe de travail a déposé ses travaux. Mais des difficultés subsistent quant à la participation de l'Etat au financement du fonctionnement du futur Comité Exécutif des Transports Urbains dont le groupe restreint a recommandé la création.

Toutefois, en juillet 1999, les autorités burkinabè ont lancé un appel d'offre international en vue de la réalisation de l'étude d'amélioration des conditions de déplacements dans la ville de Ouagadougou.

Elle vise à définir un plan d'actions dont la mise en œuvre, avec l'appui des partenaires au développement, contribuera à améliorer la mobilité en milieu urbain, sécuriser la circulation routière et des piétons, soulager les zones et axes congestionnés, mieux répartir et utiliser l'espace public urbain, promouvoir l'émergence d'une offre de transport public urbain pour mieux satisfaire une demande croissante.

Cette étude consistera à :

- Etablir un diagnostic de l'état actuel des déplacements à Ouagadougou. Ce travail synthétisera et complétera les diagnostics partiels établis lors de diverses études de transport. Ce diagnostic concernant l'ensemble des modes de déplacement et prenant en compte les fonctions urbaines (aménagement de l'espace, accessibilité commerciale etc.) devra mettre en évidence de manière simple et compréhensible les principales caractéristiques des déplacements dans la ville ainsi que les inadéquations constatées entre l'offre et la demande.

Le diagnostic à poser concernera en particulier la sécurité routière et devra identifier les principaux facteurs accidentogènes et les hiérarchiser en fonction de leur incidence sur le nombre et la gravité des accidents.

- Définir un concept multimodal de déplacement, sur la base d'une génération systématique de concepts et d'une évaluation effectuée sur la base des objectifs fixés. La génération de concepts sera définie sur la base des paramètres structurants variables touchant les déplacements qu'il s'agira dans un premier temps de mettre en évidence. Les principaux effets des différents concepts générés sur les paramètres urbains structurants devront être mis en évidence, permettant ainsi une évaluation réellement multimodale et multi-objectifs.
- Proposer une organisation des déplacements, permettant de mettre concrètement en œuvre le concept choisi, avec une économie de moyens (utilisation au mieux de ce qui existe) et ayant les effets les plus proches des objectifs visés. Parmi ceux-ci, il faut notamment mentionner le désenclavement des quartiers populaires, l'amélioration de liaison interquartiers ainsi que la desserte des quartiers.

Cette organisation des déplacements sera caractérisée d'une part par une vision globale du fonctionnement du système des déplacements et des interactions entre les différents modes et d'autre part par un affinage spécifique de chaque paramètre, soit notamment :

- typologie et hiérarchisation des différents réseaux (notamment routier) ;
- affectation de la voirie, sens de circulation, principes d'aménagement et d'exploitation des carrefours. Ces éléments seront détaillés dans le centre élargi et sur les secteurs structurants (voies d'accès au centre ville) et données sous forme de principes ailleurs ;
- définition sur le secteur central et par zone homogène, d'une politique de stationnement, prenant en compte les besoins et les effets de chaque catégorie d'usagers (visiteurs courte durée, longue durée, résidents, ...). Une fois les principes de base définis pour chaque zone, la manière de les mettre en place sera décrite, en travaillant aussi bien sur la gestion de l'espace (nombre de places) que celle du temps (gestion des places).
- localisation des points spécifiques liés au système de déplacements, tels que les principaux interfaces de transports etc. ; définition des principes d'accessibilité.

CONCLUSION

A ce stade du processus de réforme des transports urbains de Ouagadougou, on peut retenir que :

- la recherche scientifique a largement contribué à améliorer le cadre des transports urbains à Ouagadougou ;
- un processus de réforme doit se situer dans la durée: dans un contexte africain, le temps est un élément clé à prendre en compte: s'il est vrai qu'il faut laisser du temps au temps lorsqu'il s'agit de changement de comportements, il est tout aussi vrai qu'il ne faut pas donner trop de temps au temps lorsqu'il s'agit d'élaborer une réforme aussi importante que celle des transports, ce secteur évoluant à un rythme trop rapide ;

- la première réforme doit porter sur le cadre institutionnel et réglementaire des transports urbains, car la dispersion des compétences administratives dilue les responsabilités en matière de planification et de coordination du secteur. Cela justifie la création du Comité Exécutif des transports urbains dans lequel la municipalité a un rôle capital à jouer, l'amélioration des conditions de déplacement passant par la prise en charge des instances municipales des problèmes de transport ;
- une volonté politique affichée est nécessaire à la réussite d'une réforme des transports urbains comme dans tous les secteurs ;
- l'instabilité chronique des décideurs et autres responsables administratifs constitue un handicap majeur à la mise en œuvre et au suivi de toute politique de développement ;
- la responsabilisation des principaux intervenants dans le secteur des transports sur les enjeux réels d'une politique de transport est une condition indispensable à tout processus de réforme; cela suppose l'existence d'une administration de développement.

THEME 6

LES REFORMES DANS D'AUTRES SECTEURS

LES DIFFICULTES DU PST MALIEN DANS LA REGION DE KAYES AU MALI

Jérôme LOMBARD
Chercheur - INRETS
Villeneuve d'Ascq - France

1. INTRODUCTION

Je voudrais dans cette communication présenter quelques réflexions sur les PST et insister sur leurs ambiguïtés, à la fois d'un point de vue général et particulier. J'entends par ambiguïtés, non seulement, les décalages qui surviennent entre les projets et leur application concrète dans les pays, mais aussi, les inadéquations entre les pratiques de transport et les façons dont elles sont intégrées dans les PST. Par conséquent, si je m'en tiens aux effets que produisent les projets, il me semble qu'ils ne répondent pas tout à fait aux enjeux émergeant dans les Etats concernés, même si par rapport aux objectifs qu'ils se fixent, ils sont en conformité ou en voie de l'être.

L'exemple du Mali, sur lequel je dispose de documents, de statistiques et d'observations, me servira de fil conducteur pratique pour la démonstration. Plus précisément, la région de Kayes dans l'ouest du pays sera un terrain privilégié d'analyses.

Dans leur volonté d'améliorer la fluidité des échanges tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Etats, les PST sont amenés à sous-estimer le fonctionnement spatial et économique des sociétés humaines concernées ce qui, s'il était pris en considération, conduirait à modifier les objectifs mêmes des projets. Ainsi, le développement du marché intérieur des transports, articulé ou non au marché international, la prise en compte des organisations spatiales locales, emboîtées autour de pôles majeurs pour la dynamique des transports, la reconnaissance de la place de l'Etat dans le secteur des transports, sont aujourd'hui nécessaires pour améliorer les échanges.

Ce décalage relève selon moi d'une approche inadéquate des transports et de leur place au sein des sociétés. Considérés trop souvent en secteur ou seulement à travers les seules infrastructures, les transports ne sont que trop rarement réintégrés dans les sociétés, et la notion de circulation dont relève l'interaction transport-société est trop souvent absente des réflexions. Mené ailleurs dans le monde, en particulier en Europe, ce débat mérite aussi d'être posé en Afrique.

2. LE PST ET SA LOGIQUE

Les PST relèvent d'une logique sectorielle qui privilégie d'abord et avant tout le transport et qui réfléchit à la façon de le modifier dans les limites étroites du secteur. De ce point de vue, les objectifs des PST sont clairs : le premier correspond à un souci de réformer le secteur, le deuxième qui n'est pas explicité en tant que tel vise à améliorer la fluidité des échanges tant à l'échelle nationale qu'internationale, et le troisième objectif enfin favorise les opérateurs privés du transport, qu'ils soient nationaux ou étrangers, notamment les plus grands d'entre eux.

2.1 Réformer le secteur des transports

Le souci de réformer le secteur des transports concerne différents domaines. L'amélioration de l'information disponible sur le secteur est primordiale aux yeux des promoteurs des PST : cela touche à la fois le parc de véhicules, les trafics de personnes et de marchandises, le réseau d'infrastructures à entretenir, le budget général des transports et les investissements consentis. Le développement de l'information passe souvent par la réorganisation des services statistiques : ainsi, au Mali, l'Observatoire National des Transports a été transformé et permet aujourd'hui l'édition d'un recueil de données enregistrées dans tout le pays qui prend la forme d'un annuaire statistique [Observatoire des Transports, 1997].

La réhabilitation des infrastructures existantes est le deuxième domaine de réforme sur lequel agissent les PST. C'est un vieux thème cher aux organisations comme la Banque mondiale : A. Karanga [1997] le rappelait au dernier SITRASS en présentant avec détail l'Initiative d'Entretien des Routes ou IER. L'essentiel de l'action porte ainsi sur le réseau routier urbain et rural, composé des axes bitumés et des pistes. Dans les pays où existe une voie ferrée, la réhabilitation du chemin de fer est aussi prioritaire. Elle est d'autant plus primordiale que le mauvais état de la voie limite le développement des trafics. La réhabilitation s'opère en fait par tronçons de quelques km et coûte très cher : au Mali, en mars 1998 il était prévu de réfectionner 316 km de voies (sur les 600 que totalise la voie) pour un montant de 11 250 millions Francs CFA [Ministère malien des Travaux Publics et des Transports, 1998].

Le troisième volet de la réforme est la mise en concurrence des entreprises privées de transports, passagers et marchandises. Selon la logique des PST, la diffusion auprès des professionnels de l'information sur le secteur s'avère essentielle pour favoriser la concurrence dans le transport. De même, l'abaissement des coûts de production du transport développe la concurrence entre entreprises pour l'obtention des marchés. Les précédents SITRASS ont abondamment développé leurs travaux sur ce thème et insisté sur les conséquences néfastes pour les échanges et leur fluidité¹.

Cette volonté de réforme vise tout à la fois à développer l'information (et donc à contrôler un peu mieux le secteur) et à favoriser le développement des entreprises privées de transport.

2.2 Dans les réseaux de transport internationaux

Un deuxième objectif des PST, notamment dans les pays enclavés comme le Mali, et qui relève de la même philosophie qui préside à l'élaboration des PST, est d'améliorer l'insertion dans les réseaux de transport internationaux et la fluidité des trafics en provenance ou à destination de ces pays. Bien entendu, les PST ont vocation à améliorer la fluidité à l'intérieur des pays concernés par les programmes, qu'ils soient enclavés ou côtiers. Mais, dans le contexte international caractérisé par la libéralisation de l'économie, la mondialisation des échanges, la suprématie notamment dans les pays du Sud des organismes voués au capitalisme, comme la Banque mondiale ou le FMI,

¹ Cf. SITRASS 4 (Brazzaville, 1996) sur le thème : Efficacité, concurrence et compétitivité - La chaîne de transport en Afrique sub-saharienne.

les PST contribuent d'abord à renforcer l'insertion de ces pays dans l'économie mondiale.

La circulation des biens et des personnes en est un des éléments majeurs. Dans l'économie mondiale où les pays trouvent leur place en fonction de leurs propres richesses, l'Afrique est vouée encore et toujours à produire pour exporter et faire rentrer les devises nécessaires, entre autres, au remboursement de la dette². À l'inverse, ce sont aussi des marchés potentiels pour les importations des produits manufacturés occidentaux. Les transports prennent évidemment une place prépondérante dans cette circulation extravertie, et dans les pays enclavés, les infrastructures reliant les principaux points du territoire national aux ports des pays voisins constituent des axes décisifs dans la circulation et la fluidité des trafics.

2.3 Favoriser les opérateurs privés

Le troisième objectif des PST est de favoriser les opérateurs privés de transport. Cependant, réformer le secteur ainsi que développer la fluidité des trafics conduisent, selon moi, à faire la part belle aux grands opérateurs de transport nationaux et étrangers. Dans les pays enclavés où le chemin de fer est vital, la dissociation entre exploitation et infrastructures - comme il est prévu au Mali - va à terme renforcer le caractère commercial de l'exploitation, préparer la possible privatisation de la société nouvelle chargée de l'exploitation du chemin de fer et en faire un acteur majeur et incontournable pour le développement des trafics intérieurs et internationaux dont les intérêts peuvent très largement s'éloigner de l'intérêt national.

Le deuxième type d'acteurs qui ressort renforcé de l'application des PST regroupe les transporteurs privés. Parmi les nationaux, rares sont ceux qui ont une dimension au moins nationale si ce n'est internationale et qui en définitive peuvent jouer de la diversité des marchés régionaux de transport. À côté des entreprises nationales, les opérateurs étrangers, eux, gagnent au développement des trafics internationaux. Ce sont des groupes transnationaux ayant des activités en Europe, en Afrique, en Asie, et qui développent de multiples métiers, à la fois dans le transport (terrestre, maritime, ferroviaire) et dans le transit. En outre, ils possèdent de nombreuses agences dans différents pays qui leur permettent de couvrir géographiquement un espace régional ou continental et d'être présents logiquement sur les marchés de transport les plus rémunérateurs, du port jusqu'à l'agence régionale. On pense ainsi à Scac-Delmas Vieljeux ou à Saga (repris par le groupe Bolloré). SDV, notamment, est implanté à Bamako et Kayes au Mali, à Dakar et Kaolack au Sénégal, à Banjul en Gambie.

Ainsi, au détriment d'autres processus, la logique dans laquelle s'inscrivent les PST favorise la libéralisation et la privatisation de l'économie et des transports, ainsi que la hiérarchisation des circulations qui distingue, voire oppose à tort, les trafics, les échelles, les opérateurs³.

² Voir à ce sujet l'excellent ouvrage de Mme Aminata Traoré [1999].

³ La presse malienne fait régulièrement mention des problèmes de transports dans le pays et des solutions pour y remédier, notamment par les PST. Cf. L'Indépendant, 22 octobre 1998 ; Le Soir de Bamako, 9 novembre 1998.

3. QUEL TERRITOIRE POUR QUEL PST ?

Je vais m'attacher à montrer comment, dans les pays objets de l'application des PST, en particulier au Mali et dans la région de Kayes, frontalière du Sénégal, ont cours d'autres logiques de transport qui peuvent être ou non indépendantes des PST. Dans un premier temps, je traiterai de la diversité des trafics qui circulent au Mali et dans la région de Kayes, comme étant caractéristique d'une économie nationale insérée dans un contexte international. Dans un deuxième temps, je parlerai des pôles urbains régionaux - Kayes en particulier - comme étant émetteurs ou récepteurs de flux de trafic et situés au cœur des logiques territoriales locales. Enfin, dans un troisième temps, j'aborderai la variété des acteurs de la circulation, rendue indispensable par les natures de trafics et les échelles auxquelles ils se produisent.

3.1 Trafics à différentes échelles

Par sa situation géographique, le Mali est émetteur et récepteur de trafics internationaux, d'une part, à partir des ports de la côte atlantique - Dakar, Banjul - d'autre part, à partir des ports de la côte du golfe de Guinée - Abidjan, Lomé. Ces trafics concernent principalement des importations et, pour ce qui est de la région de Kayes, les produits céréaliers, les matériaux de construction, et certains produits spécifiques comme les produits servant à l'exploitation minière ou à la construction de centrales électriques.

Une partie de ces trafics internationaux est destinée à deux régions maliennes, frontalières des pays où se trouvent les ports : région de Kayes et région de Sikasso au sud. Le reste alimente surtout les villes centrales du Mali, et notamment l'agglomération urbaine de Bamako (près d'un million d'habitants). Il n'empêche que ces deux régions génèrent aussi des trafics locaux. Dans la région de Sikasso, ils portent sur les productions locales, coton notamment : c'est aussi une des régions les plus riches du Mali dont l'activité générale contribue au développement des transports. Dans la région de Kayes, le trafic local est d'abord celui de l'irrigation de l'ensemble de la région à partir de la ville de Kayes, notamment en produits importés. Mais c'est aussi un trafic de commercialisation des produits agricoles (maraîchers) ou de cueillette à destination du marché urbain de Kayes, et d'exportation de produits céréaliers et d'élevage pour le marché sénégalais.

La politique qui vise à insérer le Mali dans les circulations internationales et le marché mondial, en utilisant des infrastructures de niveau international, en bon état et avec une qualité de service élevée, apparaît donc justifiée. Cependant, ce qui est mis en valeur par la dualité des trafics, c'est bien l'interdépendance des trafics les uns par rapport aux autres. Tant à l'exportation qu'à l'importation, une partie des trafics internationaux passant par Kayes est, au départ ou à l'arrivée, du trafic régional. Par conséquent, le processus d'ouverture impulsé dans le cadre des PST, non seulement, ne doit pas omettre les niveaux inférieurs de trafics, mais il doit en outre les renforcer par le développement du marché intérieur malien (en connexion avec le marché mondial).

Différents éléments doivent faire évoluer les PST vers ce type de processus. D'une part, la situation géographique du Mali implique que marché intérieur, s'il est soutenu, et marché international soient connectés, particulièrement dans la région de Kayes dont l'espace voit se superposer et/ou s'entremêler des trafics de différents niveaux. D'autre

part, l'infrastructure essentielle qui traverse la région frontalière de Kayes est la voie ferrée en voie de réhabilitation : elle sert à la fois à l'écoulement du trafic international et national. L'analyse des trafics par gare ainsi que les services de train proposés indiquent très nettement le rôle que cette infrastructure joue dans les échanges intérieurs à l'ouest du Mali. Enfin, troisième élément qui contribue à l'interdépendance des trafics, tant dans la région de Kayes que dans celle de Sikasso : le Mali est ouvert sur l'extérieur parce qu'une partie des acteurs économiques opère à différents niveaux géographiques. À Sikasso, P. Labazée [1993] a montré combien les grands commerçants locaux œuvraient autant au nord de la frontière ivoirienne qu'au sud. À Kayes, place commerciale historique [Keita, 1971], les grands commerçants opèrent habituellement à partir ou à destination du port de Dakar, tout en irriguant la région de leurs produits. En outre, depuis le développement sans précédent des migrations internationales dans le nord de la région, à partir des années 60, ce secteur est devenu le réceptacle d'un nombre impressionnant de projets individuels réalisés dans les villages d'origine des migrants : ceux-ci, à leur retour, ou par des intermédiaires, investissent dans le commerce et le transport et intègrent la double échelle de circulations.

Selon moi, les PST tels qu'ils sont envisagés actuellement ne prennent pas assez en compte la diversité des trafics et leur articulation. Ils délaissent le marché intérieur malien qui est censé profiter du développement des relations avec le marché international.

3.2 Le pôle de Kayes

Cette articulation des trafics nationaux et internationaux met en évidence le rôle prépondérant des villes régionales, par exemple Sikasso au sud du Mali ou Kayes dans l'ouest. La politique d'insertion des pays enclavés dans la circulation internationale va favoriser une logique d'axe - routier ou ferroviaire - entre un point A et un point B, par exemple entre Dakar ou Abidjan et Bamako, et occulter la logique de réseau qui se développe dans les nœuds. Or, le rôle prépondérant des centres urbains régionaux apparaît sous la forme de relais et d'animateur d'une économie locale.

Pourquoi ces villes ont-elles un rôle dans le développement économique et territorial régional ? À Kayes, la gare de chemin de fer joue le rôle de plate-forme de rupture de charge et de concentration/distribution des personnes et des produits⁴. Ce rôle de plate-forme est d'autant plus prépondérant que c'est à Kayes que la connexion des trafics, le transport intermodal et, en somme, l'articulation des échelles géographiques est possible (cf. tableau ci-dessous). C'est seulement à Kayes que l'accès à différents opérateurs ou à différentes infrastructures, de quelque niveau que ce soit, est possible (cf. schéma ci-dessous).

⁴ SDV l'a bien compris en créant, à proximité de la gare de Kayes, un entrepôt sous douane qui sert de plate-forme régionale de groupage et de dégroupage, à la fois pour le groupe et pour d'autres transporteurs.

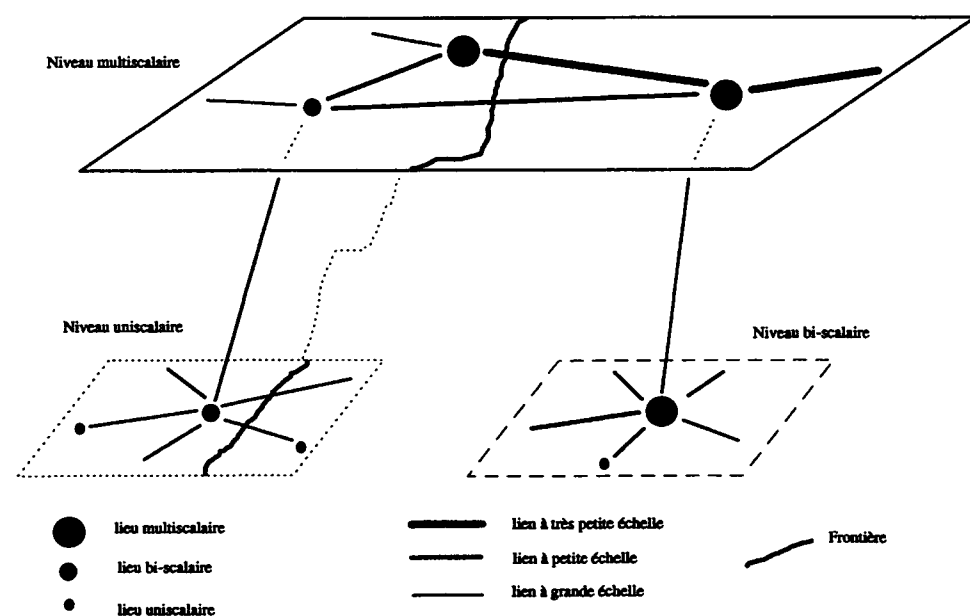
Tableau 1 : Trafics de marchandises arrivant à Kayes par route et repartant à Bamako par train, en 1998⁵

	Sucre		Sel		Poisson fumé	
	Arrivée	Départ	Arrivée	Départ	Arrivée	Départ
Janvier	470	315	155	170	60	79
Février	5	197	255	30	85	76
Avril	0	60	200	524	280	345
Mai	450	95	610	548	280	119
Juin	400	60	185	655	295	195
Juillet	1230	610	595	555	530	408
Août	425	113	300	713	230	185
Septembre	450	1175	300	855	55	58
Octobre	30	330	230	420	40	108
Novembre	370	245	560	1055	285	373
Décembre	725	385	1390	1091	395	172
Total	4555	3585	4780	6616	2535	2118

Pour trois produits seulement / en tonnes

Source : Direction Régionale des Transports de Kayes et Régie des Chemins de Fer Maliens.

Schéma 1 : Echelles géographiques, liens et lieux



Source : Cheneau-Loquay A., Lombard J. et Ninot O. [à paraître].

⁵ Tableau tiré de : Volbrecht [1999].

D'où l'importance de ces pôles régionaux dans la politique initiée dans le cadre des PST qui, pour le moment, ne prend pas du tout en compte ce niveau territorial majeur. Tout se passe comme si les PST ignoraient l'espace, alors que la dimension territoriale des transports fonde en partie les trafics existants et à venir.

3.3 Diversité d'acteurs

Les acteurs intervenant dans le transport apparaissent beaucoup plus diversifiés et différenciés que les PST ne le laissent entendre. Les acteurs régionaux, voire locaux, vont profiter de l'amélioration de telle ou telle infrastructure menée dans le cadre des PST, ou de la diffusion des informations concernant le secteur, ou de la formation proposée par le Ministère aux professionnels. Cependant, on peut penser que ce sont d'abord certains pans des PST qui vont être privilégiés : ainsi, l'entretien ou la construction des axes qui rapprochent les pays enclavés des ports, repoussant à plus tard les projets secondaires (dans un contexte de raréfaction des moyens financiers) et contribuant à favoriser les principaux opérateurs de transport, notamment internationaux.

Dans la région de Kayes, la voie ferrée va faire l'objet de toutes les attentions de la part du PST malien. En effet, de l'amélioration des conditions de circulation sur cet axe dépendent, à la fois, le bon fonctionnement de l'économie locale et nationale (trafics d'import-export majeurs, notamment pour le développement de l'exploitation des mines d'or, pour la construction de la centrale électrique, pour la réfection des routes et voie ferrée, ...) et la pérennité des intérêts d'acteurs importants : grands commerçants importateurs, entreprises locales et établissements de grands groupes de transport situés sur les marchés les plus rémunérateurs⁶, Etat malien présent tant dans le transport (Régie des Chemins de Fer) que dans l'industrie locale (mines d'or, cimenterie, etc...).

Les PST se retrouvent à l'intersection d'intérêts différents, voire divergents, qui ne favorisent pas le développement économique des acteurs de transport de niveau régional ou local. Cela se traduit par la difficulté de répondre aux besoins de transport régionaux et par l'accroissement des disparités entre acteurs.

Dans ces conditions, on peut légitimement se poser la question de la portée de la réforme du secteur du transport :

- Comment les PST englobent la diversité des métiers que requiert dans les régions le transport, associant souvent commerce, agriculture, ... ?
- Comment la dimension collective du transport, son imbrication dans les sociétés et son importance pour les territoires sont-elles perçues et appréhendées ?
- Dans quelle mesure, les projets envisagés ne profitent-ils pas d'abord à certains acteurs plus qu'à d'autres ?

Réalité localement tangible et, compte tenu de la concurrence internationale, en pleine transformation, la diversité et la différenciation des acteurs du transport deviennent des données auxquelles les PST doivent porter attention.

⁶ Voir l'article de l'auteur dans : Chaléard et Dubresson [1999].

4. PST ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans une région comme celle de Kayes, la réforme menée dans le cadre des PST présente un certain décalage avec les pratiques et les évolutions en cours qui, selon moi, freine tout processus de transformation du secteur des transports. Le processus de PST dans lequel s'engage un pays renvoie à mon avis aux représentations qu'ont les concepteurs des projets de l'espace, des acteurs et, d'une manière générale, du développement. Plus précisément, ce processus interroge la relation entre infrastructures et développement territorial et économique qui préside à l'élaboration des PST.

4.1 Infrastructures et développement ?

Les PST, dans leur conception et dans leur programme, font la part belle aux infrastructures : entretien des routes et construction de nouvelles, entretien et réfection des voies ferrées, agrandissement des ports. Ces infrastructures constituent l'élément majeur des PST pour lequel des efforts financiers sont fournis, des investissements sont débloqués. La politique d'infrastructures caractérise donc très clairement les PST et leur donne une connotation tout à fait particulière, selon laquelle l'amélioration de la circulation dans les pays concernés passe d'abord et avant tout par celle des infrastructures.

L'infrastructure de transport devient un élément majeur du développement des pays touchés par les PST. L'infrastructure est considérée comme un facteur d'augmentation des richesses, sans qu'aucune référence au contexte social, économique et spatial dont dépend cette infrastructure, soit faite. De nombreux travaux plaident pour ce type d'approches, tant dans les pays du Nord que du Sud. Au Nord, ces travaux ont mis en avant la relation entre le coût des infrastructures et les avantages qu'elles procurent pour l'économie ou la société concernée, ou bien les effets d'une telle infrastructure sur l'environnement économique, social ou spatial, appelés effets structurants. Dans les pays du Sud, en particulier d'Afrique de l'Est ou du Sud et d'Asie du Sud-Est, les recherches s'attachent à démontrer combien le lien entre amélioration des infrastructures et développement économique est fort. Cette relation est particulièrement analysée en milieu rural où l'accès à la ville voisine, aux soins de santé primaire ou au marché, est favorisé.

Ces travaux illustrent très clairement le parti pris de privilégier l'accessibilité à différents espaces et services. Dans une étude anglaise sur les caractéristiques des trajets et des transports ruraux dans les pays sous-développés, il est dit : *"Rural households need access to an increasing range of facilities and services as they develop economically and socially and without this access, development will be restricted"*. Aujourd'hui, la Banque Mondiale fait de l'accessibilité et du développement des pistes rurales un de ses axes de travail. Lors d'un séminaire à Kayes, en février 1999, qui portait sur les pistes rurales, un expert de la Banque Mondiale est intervenu en disant : *"quel est l'intérêt de faire des routes principales si on ne peut pas avoir accès aux*

⁷ Cf. Barwell et Edmonds [1998], p.13.

*producteurs ?"*⁸. A partir de ce type de considérations, la logique de l'accessibilité par le développement des infrastructures occulte tout le reste.

Cependant, lors de ce même séminaire, un responsable de la Coopérative des Transporteurs de Kayes a pris le contre-pied de cette position en soulignant combien la priorité était aux routes nationales ou régionales plutôt qu'aux pistes rurales. Ce transporteur attire en fait l'attention sur les infrastructures de niveau supérieur parce que, selon lui, ce sont d'abord elles qui permettent aux acteurs des transports de transporter et de faire circuler les produits et les personnes. L'intérêt pour de telles infrastructures renvoie ainsi à la vision d'un espace pratiqué quotidiennement où des pôles urbains émergent et rayonnent sur les autres, entre lesquels existent des flux de trafics parmi les plus importants et où sont majoritairement localisés les acteurs du transport et du commerce.

Que ce soit un transporteur, acteur du "terrain", qui contredise la Banque Mondiale est significatif de la résistance du territoire aux conceptions du développement sous-jacentes aux PST. En opposition à une politique restrictive des PST, prime alors une politique plus globale, à la fois économique et territoriale, qui vise à donner aux transporteurs, aux "générateurs" de fret (comme les commerçants ou les producteurs), aux institutions, les conditions pour travailler. C'est seulement dans ce cadre-là que les infrastructures produisent tous leurs effets.

4.2 Les territoires du transport

Pour tenir compte des territoires et des dynamiques d'acteurs, certains travaux menés sur les relations entre société et territoire sont précieux. G. Di Méo [1993] avance la notion de formation socio-spatiale qui repose sur deux hypothèses : *"selon la première, il existe des unités et des discontinuités socio-spatiales significatives, fondées, dans un cadre géographique repérable, sur des interrelations spécifiques entre l'espace et la société... Seconde hypothèse, il se dégage de l'interaction des diverses instances économique, géographique, idéologique et politique, propres à chaque formation socio-spatiale, des schèmes de représentation et d'action qui contribuent à modeler le comportement des acteurs sociaux"*⁹. L'idée d'interrelations entre espace et société, distinguant un espace des voisins de façon significative, est d'autant plus intéressante à analyser qu'on peut envisager que les comportements des acteurs intervenant dans le transport réagissent aussi à des schémas de pensée très spécifiques de l'espace en question, issus d'interactions permanentes, anciennes mais évolutives, de multiples instances objectives - organisations professionnelles, groupements productifs, associations, groupe ethnique, réseaux familiaux et sociaux - mais aussi subjectives - expérience migratoire, sens de la circulation (commerce, transport), contacts entre transporteurs et donneurs d'ordres, état du marché des transports, ouverture au modernisme (utilisation de nouvelles technologies de communication), concurrence extérieure.

Selon cette compréhension du territoire, l'infrastructure de transport, les programmes de développement de routes ou de voies ferrées, leur entretien et leur rénovation s'inscrivent dans un jeu de relations entre acteurs intervenant ou non dans le transport.

⁸ Cf. Volbrecht [op. cit.], p.82.

⁹ Di Méo [1993], p.307.

Localement, ce jeu de relations prend d'autant plus d'ampleur que le territoire est composite, non uniforme, certains acteurs ayant plus de poids que d'autres. Sur Kayes, l'histoire économique et sociale de la ville confère aujourd'hui un rayonnement important aux acteurs de l'échange, notamment aux transporteurs dont un de leurs représentants s'est porté candidat - sans succès - aux dernières élections municipales. Ainsi, la construction toute récente du pont sur le fleuve Sénégal - une infrastructure majeure pour relier Kayes au nord de la région - a suscité de nombreux débats et conflits qui ont été portés sur la place publique, notamment par les transporteurs locaux : à leur initiative, lors de l'ouverture du pont sur le fleuve Sénégal, les intenses discussions pour installer un péage ont tourné en défaveur des partisans du paiement du franchissement.

Les travaux de G. Di Méo rejoignent ceux d'économistes pour qui le lien infrastructure-développement doit être analysé différemment : " *L'infrastructure ne joue aucun rôle dans les dynamiques institutionnelles qui sont le fondement des dynamiques de développement, basées sur l'apprentissage collectif, le partage de représentations tacites communes qui se traduisent par l'existence de conventions* " ¹⁰. Selon K. Colletis-Wahl et C. Meunier [à paraître], ces dynamiques institutionnelles favorisent l'accumulation de connaissance tacites communes, la construction d'une capacité d'interprétation de ces connaissances qui repose sur un ensemble organisé d'attitudes, d'opinions, de croyances et d'informations se référant à un objet ou à une situation, enfin une forme de stabilité et d'identification collective des enjeux et de ralliement à un modèle de développement.

Le territoire apparaît alors comme un construit dans le temps et dans l'espace, sujet et objet d'interactions de divers éléments - acteurs, schèmes de pensée, instances de décision, ... - et qui renvoie à une vision supposée collective du développement. Tout projet d'infrastructure participe de cette construction territoriale, non seulement parce qu'il modifie les conditions de la circulation, mais surtout parce qu'il transforme, tout autant qu'il les révèle, les relations entre acteurs, le projet territorial (s'il existe). Comparativement à d'autres espaces, cette prégnance de l'infrastructure est, en outre, encore plus réelle dans un espace marqué par les activités de circulation et la prépondérance des acteurs de transport.

Les projets impulsés dans le cadre des PST gommant cette dimension parce qu'ils n'intègrent pas, localement ou non, ce processus de construction (ou de déconstruction) territoriale. Ils sont en outre réinterprétés par les acteurs, quels qu'ils soient, selon les intérêts en jeu, selon les logiques et les pratiques ¹¹. Du coup, au détriment d'acteurs, de lieux ou d'espaces, ces projets profitent seulement à une partie d'entre eux. Ils peuvent ainsi être voués à l'échec parce que le territoire ne les perçoit pas comme participant à sa construction, ou alors différemment des concepteurs.

CONCLUSION

La réforme proposée par les PST s'avère nécessaire pour améliorer la fluidité des trafics dans les pays africains, et de multiples infrastructures doivent être, sinon

¹⁰ Cf. Colletis-Wahl [1999].

¹¹ Au premier rang desquels se trouve l'Etat. Voir, à ce propos, l'article de B. Hibou dans le numéro 71 de la revue francophone *Politique Africaine* qui insiste sur le décalage entre les politiques impulsées par la Banque Mondiale et les intérêts et pratiques des acteurs, publics et privés.

construites, du moins entretenues. Pour autant, la prise en compte du fonctionnement territorial est indissociable d'une politique de réforme sectorielle. Les enjeux dépassent le simple secteur et imposent de favoriser : un marché intérieur (connecté au marché international), un aménagement du territoire national et régional (et des pôles urbains), un soutien à la diversification des acteurs de la circulation ¹².

La politique des PST, très volontariste et focalisée sur le secteur des transports, présente des limites certaines dans la mesure où l'espace qui la supporte et le territoire qui se construit et avec lequel elle interfère sont négligés, voire niés. Repenser les PST - ce qui me semble nécessaire pour les pays africains - demande de ramener le rôle des infrastructures à leur juste place, au sein des territoires et avec les acteurs.

REFERENCES

- Barwell I. et Edmonds G. [1998], Characteristics of rural travel and transport in developing countries : findings and conclusions from field research, Communication présentée à la 8^{ème} Conférence Mondiale de Recherche sur les Transports, Anvers, 12-17 juillet, 20p.
- Chéneau-Loquay A., Lombard J. et Ninot O. [à paraître], Réseaux de communications et territoires transfrontaliers en Afrique : les limites d'une intégration par le " bas ", *Cahiers de l'ATM*, n°15-2000, 18p.
- Colletis-Wahl K. [1999], L'évaluation des infrastructures de transport - Quelle représentation théorique des liens entre l'infrastructure et le développement, *Politiques et Management Public*, vol. 17, n°1, mars, 17-35.
- Colletis-Wahl K. et Meunier C. [à paraître], Evaluer le lien infrastructure / développement - Peut-on transposer les pratiques existantes aux PED ?, *Mondes en Développement*, n°01-2000, 12p.
- Di Méo G. [1993], Les territoires de la localité, *L'Espace géographique*, 4, 306-317
- Hibou B. [1998], Banque Mondiale : les méfaits du catéchisme économique, *Politique Africaine*, n°71, octobre, 58-74.
- Karanga A. [1997] Les besoins de réformes structurelles dans les transports en Afrique sub-saharienne, INRETS-LET, Arcueil-Lyon, *Actes de SITRASS 4*, 17-26.
- Keita-Ndiaye R. [1971], *Kayes et sa région - Etude de géographie urbaine au Mali*, Strasbourg, Université Louis Pasteur, UER de Géographie, thèse de doctorat, 630p.
- Labazée P. [1993], Les échanges entre le Mali, le Burkina Faso et le nord de la Côte-d'Ivoire, dans Grégoire E. et Labazée P. (éds.), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest - Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Karthala-ORSTOM, Paris, 124-173.

¹² L'Etat apparaît encore et toujours comme un moteur indispensable de la politique économique et territoriale. Cf. Hibou [op. cit.]. Voir aussi le numéro 73 de la même revue consacré à l'Etat en voie de privatisation. Cf. *Politique Africaine*, n°73, mars 1999.

- Le Blanc G. [1997], *L'approvisionnement vivrier de Nioro du Sahel*, Université de Paris I - La Sorbonne, mémoire de maîtrise, 118p.
- Lombard J. [1999], Quand les transports (dé)lient campagnes et villes, dans Chaléard J.L. et Dubresson A. [éds.], *Villes et campagnes dans les pays du Sud*, Karthala, Paris, 131-149.
- Ministère des Travaux Publics et des Transports [1997], *Projet Sectoriel des Transports*, Cotonou.
- Ministère des Travaux Publics et des Transports [1998], *Revue à mi-parcours du PST*, Bamako.
- Observatoire des Transports [1997], *Annuaire statistique des Transports*, Ministère des Travaux Publics et des Transports, Bamako, D.N.T.
- *Politique Africaine*, L'Etat en voie de privatisation, n°73, mars 1999, 6-121.
- Traoré A. [1999], *L'état*, Actes Sud, Arles, 185p.
- Volbrecht L. [1999], *Le rôle des transports de marchandises à Kayes au Mali*, Université de Paris I - La Sorbonne, mémoire de Maîtrise, 103p.

Presse

L'Indépendant, 22 octobre 1998.

Le Soir de Bamako, 9 novembre 1998

STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT RURALE AU BENIN

Coffi Albert ABLOUTAN
Chef Cellule Pistes rurales - MTPT
 Cotonou - Bénin

I. HISTORIQUE DE L'ENTRETIEN DES PISTES RURALES AU BENIN

La République du Bénin consciente de l'importance de l'agriculture dans le développement économique du pays a choisi de se doter d'un réseau de routes de desserte rurale performant.

Ce choix s'est concrétisé dès 1978 par la mise en œuvre d'un premier programme de construction de pistes rurales dénommé "1^{er} Projet AID". Depuis cette première expérience réussie, plusieurs projets de construction de pistes rurales se sont succédés, ayant permis la mise en place d'un important réseau de 4.225 km grâce à l'appui financier de plusieurs partenaires notamment : Banque Mondiale (AID), FENU, KFW, BOAD, BIT, BADEA, DANIDA, SNV, Coopération Suisse.

Toutefois, ces réalisations demeurent en deçà des besoins évalués qui s'élèvent à plus de 12.000 km de pistes rurales.

Mais très tôt s'est posé le problème de survie de ces investissements. Car, aucun des programmes visés plus haut n'a véritablement abordé l'aspect relatif à l'entretien des pistes construites. Ainsi, les enthousiasmes des premières années ont laissé place à de réelles inquiétudes. Rien de substantiel n'a pu être fait pour sauvegarder lesdits ouvrages. Toutes les diverses agences d'exécution impliquées sont demeurées impuissantes devant l'ampleur des fortes dégradations apparues sur le réseau.

Les cris des populations n'ont pu changer grande chose car il n'y avait aucune politique véritable nationale de programmation. Aussi tellement il y avait de structures impliquées directement dans l'exécution avec des méthodes et caractéristiques toutes aussi différentes.

Dans ces conditions, le Comité National d'Entretien des Routes de Desserte Rurale (CNAERDR) créé pour faire face au problème n'a pu logiquement apporter les résultats escomptés.

Une autre difficulté majeure était l'insuffisance, voire l'absence de crédits d'entretien, tant le Fonds Routier arrivait à peine à couvrir les besoins du réseau routier classé (Routes Nationales : RN et Routes Nationales Inter-Etat : RNIE). Les petites prévisions faites sur le budget de ce fonds pour l'entretien des pistes rurales arrivaient juste à couvrir un réseau très limité et dont le linéaire pris en charge est négligeable par rapport aux besoins réels.

Toujours, dans la recherche de solutions afin d'éviter de mettre en péril certains secteurs vitaux de l'économie nationale, quelques programmes spécifiques très orientés ont vu le jour. Le plus important est le Programme d'Urgence d'Entretien des Routes et Pistes Rurales dans le cadre de la Commercialisation du Coton Graine, commencé

depuis 1990-1991. Mais son impact est très peu remarquable car seules des interventions sommaires sont effectuées sur le réseau concerné, compte tenu des moyens financiers disponibles. L'effet de ces aménagements ne dépasse pas généralement une saison.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Gouvernement de la République du Bénin a, après concertation avec tous ses partenaires au développement a opté pour une Nouvelle Stratégie d'approche participative pour la gestion et l'entretien du réseau de routes rurales.

II. BREVE PRESENTATION DE LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION DU RESEAU DE PISTES RURALES ET ETAT D'AVANCEMENT DE LA PHASE PILOTE

1. Présentation de l'approche

Au regard de l'ensemble des constats évoqués ci-avant et des répercussions sur la vie économique, il est apparu nécessaire de définir une stratégie nationale en matière de développement et de sauvegarde du réseau de routes de desserte rurale.

Cette stratégie à laquelle devront adhérer tous les intervenants sur les pistes en milieu rural, devra permettre d'assurer la pérennité des infrastructures ainsi mises en place pour participer à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

Face à ce tableau qui présente la problématique de la question, plusieurs études ont été réalisées en vue de la recherche de solutions qui prennent en compte toutes les préoccupations liées au développement des routes rurales. Les résultats de ces études constituent le fondement de la nouvelle stratégie dont les objectifs et principes sont présentés ci-après.

2. Objectifs et principes de la Nouvelle Stratégie

Objectifs

Les objectifs essentiels de la nouvelle stratégie sont :

- L'appropriation effective de la gestion du réseau des routes rurales par les bénéficiaires.
- Le développement cohérent du réseau de routes de desserte rurale et sa meilleure adaptation aux besoins de désenclavement et de transport en milieu rural.
- L'identification et la détermination d'un mécanisme adéquat de mobilisation de ressources pérennes pour le financement du réseau de pistes mis en place

Principes d'interventions

La mise en œuvre de cette stratégie est fondée sur les principes d'interventions qui sont les suivants :

- Les programmes de réhabilitation et d'entretien au niveau local seront formulés par les bénéficiaires regroupés en Associations d'intérêts.
- Une approche participative sera développée et nécessitera une contribution financière de la part des Communautés locales.

- Le financement de la réhabilitation et de l'entretien sera assuré au travers du financement conjoint de l'Etat, (ressources propres et/ou contributions des partenaires au développement) et des Communautés locales qui auront initié les programmes.
- Le niveau de contribution de financement de l'Etat sera variable et conditionné par un certain nombre de considérations qui seront les suivantes :
 - La connexion directe ou indirecte du réseau local au réseau principal,
 - La sauvegarde des investissements déjà réalisés (pour autant que ces pistes sont identifiées au niveau local comme prioritaires),
 - La rentabilité économique vérifiée à partir des critères simples de programmation préalablement définis.
 - La nécessité d'adapter le niveau de service à la demande de transport sur le réseau rural indépendamment des dotations en ressources des différentes régions,
 - Le niveau des contributions proposées par les groupements locaux et le potentiel d'autofinancement,
 - La capacité locale à assurer le suivi et l'exécution de l'entretien courant subséquent,
 - Le niveau des ressources totales disponibles au niveau national.

La légitimité des Associations et des programmes sera régie par des critères d'éligibilités rendus nécessaires pour les raisons ci-après :

Appréciation de la crédibilité des groupements ou Associations.

Planification par l'Etat du niveau et des modalités de sa participation dans le financement du programme prioritaire au niveau local.

Evaluation du niveau de service à donner à chaque tronçon en adéquation avec la demande de transport.

3. Présentation des critères d'éligibilité

Critères d'éligibilité des associations de bénéficiaires

Ils sont les suivants :

- L'Association devra être constituée d'opérateurs locaux avec une personnalité morale. Au moins un groupe ou un opérateur devra représenter la demande de transport (acheteurs de produits agricoles, ou transporteurs routiers),
- La preuve de la capacité de mobiliser et de gérer sa participation au programme devra être donnée par l'Association.
- L'Association devra produire un protocole d'accord des différents partenaires faisant apparaître leur adhésion au programme prioritaire local et à la stratégie. Ce protocole devra contenir l'engagement des membres de l'Association à mobiliser les moyens estimés.
- L'Association devra produire le dossier d'éligibilité conforme à un dossier type comprenant :
 - la liste des adhérents avec leur rôle
 - un schéma du réseau raccordé au réseau de l'Etat

- une estimation des moyens mobilisables par chacun des membres.
- L'Association devra assurer l'entretien courant manuel de façon continue pour l'ensemble du réseau retenu au programme et la participation à 10 % au moins audit programme. En cas d'augmentation du niveau de service minimal, l'association devra s'engager à relever son niveau de participation au programme ainsi modifié.
- L'association doit disposer d'un statut et d'un règlement intérieur conformes aux objectifs de la stratégie.

L'existence légale de l'Association est subordonnée à son enregistrement au niveau des autorités compétentes de la localité.

Critères d'éligibilité des programmes

L'éligibilité des programmes est basée sur les critères ci-après :

- Le réseau proposé devra se raccorder directement ou indirectement au réseau à charge de l'Etat, et permettre le passage de véhicules au moins durant une partie de l'année
- Le programme d'entretien et de réhabilitation du réseau proposé devra préciser la part à charge de l'Association.

Ce programme devra être accompagné des documents ci-après :

- Un avant-projet sommaire des travaux
- Un dossier d'évaluation économique faisant apparaître : la population desservie, les produits circulant sur le réseau proposé et les impacts économiques et sociaux annexes attendus devra être soumis.
- Le mode de réalisation des travaux d'entretien et de réhabilitation à charge de l'Association et l'organisation proposée pour la réalisation des travaux.

4. Dispositions institutionnelles liées à la stratégie

La mise en œuvre de cette stratégie a conduit à la création d'un cadre institutionnel adéquat. Les différentes structures concernées sont :

Au niveau national

a) Le Conseil Technique National des Pistes Rurales (CTNPR)

Le CTNPR est un cadre national de concertation et de coordination des activités de développement des pistes rurales comprenant outre le MTPT, les structures ci-après : MDR, MPREPE, MISAT, MF, MCT ; le Conseil sera élargi aux partenaires locaux.

Les missions à assigner au CTNPR sont les suivantes :

- Veiller à la coordination de l'ensemble des actions de développement et d'entretien des pistes rurales dans le respect de la politique du Gouvernement en la matière.
- Assurer l'intégration des différents programmes de pistes dans la stratégie globale définie.
- Informer les populations bénéficiaires et prendre en compte leurs commentaires sur les programmes.

- Susciter l'adhésion des populations bénéficiaires aux principes d'intervention sur les routes rurales et s'assurer du respect desdits principes par toutes les parties concernées.
- Consolider et intégrer les programmes formulés au niveau local à l'intérieur du programme national en tenant compte des priorités nationales en matière de développement, des préoccupations des ministères actifs en milieu rural et de disponibilités de financement.
- Examiner les dossiers des partenaires locaux pour décider de leur éligibilité à la contribution de l'Etat à l'entretien du réseau rural qu'ils ont pris en charge.
- Examiner les programmes proposés par les partenaires déclarés éligibles.
- Approuver les programmes déclarés éligibles.
- Assurer la répartition des crédits alloués par l'Etat ou toutes autres sources intérieures et extérieures dans la limite des enveloppes financières allouées annuellement à l'entretien des pistes rurales.
- Aider à la mobilisation des crédits tant de l'Etat, des opérateurs, que des Bailleurs de fonds étrangers.
- Assurer la bonne marche des activités définies dans le cycle de gestion des programmes et apporter au besoin des corrections.
- Assurer le suivi des projets pilotes dans la phase transitoire.
- Evaluer les projets pilotes et assurer leur généralisation en formulant des recommandations nécessaires à toute adaptation de la démarche initiale aux réalités des nouvelles zones concernées.
- Capitaliser l'expérience des projets pilotes et utiliser le résultat pour affiner la stratégie globale en la matière.

Le CTNPR a été créé par Arrêté Interministériel n° 003/MTPT-MDR-MF/DC/DROA/CPR du 09 février 1998. La présidence est assurée par le Directeur du Génie Rural.

b) La Cellule Pistes Rurales de Direction des Routes et Ouvrages d'Art

Au niveau du Ministère des Travaux Publics et des Transports, au sein de la Direction des Routes et Ouvrages d'Art, il a été créé une Cellule qui sera chargée de la mise en œuvre de la stratégie pour ce qui concerne les pistes rurales. Cette cellule dénommée "Cellule des Pistes Rurales" (CPR) assure également le Secrétariat du Conseil Technique National des Pistes Rurales

Au niveau départemental

Au niveau départemental, des Comités Départementaux (CD) sont chargés du suivi des programmes et de la centralisation des activités des Associations des bénéficiaires du département.

Le Comité Départemental présidé par le Préfet de Département comprend les Représentants au niveau départemental du CTNPR.

Au niveau local

Les localités seront représentées par des Associations de bénéficiaires constituées d'éléments de la population, Associations qui devront satisfaire aux critères d'éligibilité annoncés plus haut.

Ces Associations constituent la cheville ouvrière de la nouvelle approche. Elles forment l'élément de base de tout le système et sont l'unité d'appropriation réelle du réseau de pistes rurales par les bénéficiaires

5. Etat d'avancement de l'opération pilote

L'approche développée étant nouvelle, il est indiqué qu'elle soit au préalable testée dans des zones définies afin de mieux cerner les modalités de sa généralisation sur l'ensemble du territoire national.

Le caractère imprévisible des réactions des populations face à des situations nouvelles impose que l'opération démarre par de petites actions avec la mise en place de toutes les structures d'encadrement et de suivi prévues.

Pour expérimenter cette Nouvelle Approche, le Projet Sectoriel des Transports à travers sa Composante "C" prévoit la réhabilitation de 300 km de routes rurales dans les six (6) départements territoriaux notamment dans les zones pilotes qui correspondent à des situations socio-économiques et agricoles représentatives du milieu rural du Bénin tout entier.

Face au changement de comportement que revêt ce volet, le projet a prévu de recourir aux prestations d'une ONG Internationale pour sensibiliser et mobiliser les partenaires locaux en vue de leur adhésion totale à la stratégie au cours de la phase pilote.

Le schéma de procédures ci-joint a été élaboré pour faciliter les opérations.

Point d'exécution des tâches de la phase pilote

Les actions dans le cadre de la stratégie ainsi présentée ont été enclenchées par une étude du milieu rural, réalisée en 1994 qui a abouti au choix de trois (3) zones pilotes :

- Banikoara : Zone sans risques
- Adjohun : Zone à risques modérés
- Cobly : Zone à risques

Le recrutement d'une ONG Internationale a été organisé en vue d'une assistance dans le cadre de la sensibilisation des bénéficiaires et la constitution des comités locaux de gestion et d'entretien des pistes.

Le CTNPR créé par Arrêté n° 003/MTPT-MDR-MF/DC/DROA/CPR du 09 février 1998 a connu son installation officielle le 8 juin 1998.

Des documents relatifs aux critères d'éligibilité des programmes et des partenaires locaux bénéficiaires des pistes ainsi que ceux relatifs aux Missions, Attributions et fonctionnement du CTNPR ont été élaborés et soumis à l'appréciation des structures impliquées dans les questions de pistes rurales.

Activités de sensibilisation dans les zones de la première tranche

Suite à son recrutement le 19 janvier 1998, l'ONG Internationale a démarré ses activités le 26 février 1998 par la Collecte et l'analyse des données sur le terrain.

Il a été procédé à une large information et à la diffusion du projet dans les trois (3) zones pilotes à l'aide d'une intense action de sensibilisation et d'animation.

Ainsi, les populations bénéficiaires des zones ont pu être persuadées de l'importance des pistes dans la vie socio-économique de leurs localités et donc de la pertinence de la nouvelle approche de programmation, de financement et de gestion des routes rurales.

Une dynamique de regroupement d'intérêt des populations locales autour des objectifs de la Nouvelle Stratégie de l'Etat en matière de pistes rurales a vu le jour.

Après une étude diagnostique des faiblesses et forces des ONG locales, trois d'entre elles ont été sélectionnées pour être formées en vue de servir de véritables appuis locaux pour la mise en oeuvre du projet. La formation des ONG locales s'est déroulée du 03 au 11 juin 1998. Après cette remise à niveau desdites ONG, leur installation dans les trois (3) zones pilotes a permis d'intensifier les activités d'animation et de sensibilisation qui ont débouché sur la dynamique de la création effective d'associations de bénéficiaires des pistes rurales.

Une étude préliminaire des potentialités d'autofinancement des zones pilotes a été également menée. Les résultats de cette étude et la capitalisation des expériences participatives antérieures, ont permis de conclure que les zones retenues pour la première phase du projet sont en mesure de financer la part qui leur incombe dans le cadre de la Nouvelle Stratégie de gestion des pistes rurales, soit en numéraire, soit en main-d'oeuvre ou les deux à la fois selon la zone.

La mise en place des associations des partenaires locaux, parallèlement aux précédentes activités s'est poursuivie et la détermination des priorités locales en matière de pistes rurales a été finalisée en attendant le recrutement de l'Ingénieur Pistes et l'installation effective des CDPR qui sont les instances régionales du CTNPR.

Constitution des dossiers d'éligibilité

Une analyse en vue de la justification du programme a été réalisée. Elle aboutit à ce que les lourdes pertes aux producteurs occasionnées par l'enclavement ou l'état défectueux des pistes dans la zone du projet, seront considérablement réduites au mieux annulées par la mise en oeuvre du programme.

L'étape suivante a été celle où les associations de bénéficiaires créées ont accompli les formalités pour revêtir leur forme légale. Quant à l'ONG Internationale de mener les études sur les éléments de gestion du projet au niveau des partenaires locaux.

Les outils de gestion concernent :

- le fonctionnement du compte de gestion des pistes rurales
- le fonctionnement séparé du compte budgétaire interne des structures de l'Association
- les règles budgétaires à observer au niveau des associations
- le processus de mobilisation effective des participations locales.

III. CONCLUSION

La nouvelle approche stratégique d'entretien des pistes rurales constitue un réel espoir pour la survie du réseau.

Cependant des efforts devront être faits par tous les intervenants en vue de trouver les solutions adéquates aux difficultés rencontrées au cours de l'exécution de la phase pilote.

Elles sont relatives, notamment à :

- la définition des pistes à soumettre au financement,
- la mobilisation effective de la contribution des bénéficiaires,
- la coordination des actions sur le terrain,
- l'insuffisance d'information de certains partenaires.

Aussi, faudra-t-il que tous les programmes de construction, de réhabilitation ou d'entretien des pistes rurales, quelque soit la source de financement respectent cette approche afin de permettre aux structures mises en place dans ce cadre de jouer pleinement leur rôle.

La réussite de la Nouvelle Stratégie de programmation de gestion d'entretien et de financement des pistes rurales est seulement à ce prix.

PRIVATISATION DE L'EXPLOITATION DES AEROPORTS

Frédérique MOULARA
Agence française de développement – AFD
Paris - France

I. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

La privatisation de l'exploitation des aéroports a pour objectif :

- l'amélioration de la qualité des services rendus, notamment de la sûreté,
- la remise à niveau des installations (selon le cas, réhabilitation, renforcement, modernisation, aménagement) et l'extension des capacités pour répondre à la demande de transport,
- l'amélioration du recouvrement des coûts sur les utilisateurs
- et le désengagement financier de l'Etat pour le financement des investissements.

II. LES DIFFERENTES FORMES D'EXPLOITATION

Il existe différentes formules de gestion, adaptées à la rentabilité des aéroports.

Une concession est possible sur un aéroport dont le trafic permet d'atteindre le grand équilibre financier, i.e. la couverture par l'exploitant des coûts d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et d'aménagement. Encore faut-il que cet aéroport conserve ses recettes, en d'autres termes, que sa gestion ne soit pas grevée par le poids des aérodromes secondaires, structurellement déficitaires.

Dans un certain nombre de pays, on observe, en effet, une péréquation de fait entre l'aéroport principal et les aérodromes secondaires, ce qui est très discutable en termes de transparence des coûts et de vérité des prix.

Pour ces aérodromes, la démarche recommandée est la suivante :

- définir un réseau très limité d'aérodromes publics prioritaires, dimensionnés au plus juste en fonction du trafic ;
- limiter la subvention des aérodromes secondaires par l'aéroport principal à ce qui est économiquement justifié, i.e. au bénéfice procuré à cet aéroport par le trafic d'apport des aérodromes secondaires, ce qui est peu ;
- viser le **petit équilibre financier**, i.e. après cette péréquation et au besoin après allègement des charges de fonctionnement, couvrir l'exploitation et l'entretien par les redevances d'usage, **sans subvention de fonctionnement**, les investissements étant à la charge de l'Etat. L'atteinte de ce petit équilibre permet une gestion par un fermier, ayant la responsabilité financière du seul fonctionnement. Pour des raisons d'économie ;

- d'échelle, le fermier peut être une filiale du concessionnaire, la filialisation permettant de séparer les risques et les comptes et d'empêcher des subventions croisées injustifiées ;
- si le petit équilibre ne peut être atteint, se contenter d'un **contrat de gestion**, conclu éventuellement avec la filiale du concessionnaire. Le gestionnaire agit alors comme un prestataire de services rémunéré par l'Etat, lequel finance et le fonctionnement et l'investissement, formule peu pérenne ;
- Confier les plates-formes, n'entrant pas dans le réseau prioritaire, à l'Etat en régie directe ou aux collectivités locales.

III. L'ETENDUE DES DELEGATIONS DE GESTION

Cas de la concession : des missions qu'il est conseillé de centrer sur le métier de base de l'exploitant

Le concessionnaire a la responsabilité de l'exploitation et des investissements, hors navigation aérienne, sécurité incendie et météorologie aéronautique (un protocole de coordination règle les relations entre le concessionnaire et l'organisme chargé de ces activités) et hors assistance en escale.

Cas d'un contrat d'affermage ou de gestion : des missions qui peuvent être étendues à la navigation aérienne sur de petits aéroports où des motifs d'économies d'échelle peuvent justifier une gestion unitaire.

L'exploitant a la seule responsabilité (financière si affermage, pas si contrat de gestion) de l'exploitation et de l'entretien des installations qui lui sont confiés, les investissements étant assurés par les pouvoirs publics.

Il peut confier la navigation aérienne à un organisme spécialisé ou l'exploiter lui-même.

Dans tous les cas (concession, affermage, mandat de gestion), la **sûreté** continue de relever de l'Etat, mais certaines missions (par exemple, les visites de sûreté et le contrôle des accès réglementés) peuvent être déléguées au concessionnaire à condition qu'il n'en résulte aucun coût net pour celui-ci.

IV. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES CONCESSIONS AEROPORTUAIRES

- La société concessionnaire est constituée autour d'un actionnaire de référence, choisi après un appel d'offres international et détenant la majorité du capital.
- Les biens concédés sont des biens immeubles indispensables à l'activité concédée, qui restent propriété de l'Etat et lui font retour en fin de concession.
- Le concessionnaire verse à l'Etat une redevance de concession qui rémunère l'usage des installations mises à disposition et le droit d'exploiter.
- Il n'est pas tenu des passifs antérieurs, à la charge de l'Etat.
- Le personnel du concessionnaire est régi par le Code du travail et les conventions collectives. En début de concession, l'exploitant sélectionne librement, parmi les employés de la précédente gestion, le personnel qu'il estime nécessaire à l'exploitation. Il a la liberté d'embaucher d'autres salariés s'il n'a pas trouvé les profils requis parmi

les agents de la précédente gestion. Le personnel non repris fait l'objet d'un plan social à la charge de l'Etat.

V. LE DISPOSITIF DE REGULATION

L'aéroport est un monopole de fait, car le trafic est pour l'essentiel "captif". Ce monopole peut être limité, d'une part, en évitant de confier trop de fonctions au concessionnaire, d'autre part, en instaurant des relations contractuelles claires avec l'Etat ainsi qu'un contre-pouvoir des usagers.

La convention de concession comprendra les dispositions suivantes :

- durée suffisamment longue et de type glissant (20 ans, renouvelables par période de 5 ans) pour inciter le concessionnaire à investir et mettre en œuvre une politique à long terme en matière d'entretien, de personnel et de commercialisation,
- définition claire et précise des obligations d'investissement et de service,
- réévaluation régulière des tarifs pour tenir compte de l'évolution des coûts et de l'activité,
- suppression partielle de l'exclusivité en cas d'abus de position dominante,
- obligation de concertation avec les usagers,
- contrôle annuel de la concession par un auditeur indépendant,
- comité de suivi,
- recours à l'arbitrage international en cas de litige.

VI. LE PROCESSUS DE SELECTION DE L'ACTIONNAIRE DE REFERENCE

Il est recommandé une sélection en trois étapes :

(1) **Préqualification** : Campagne d'information et de prospection d'actionnaires nationaux et étrangers - Présélection sur des critères (i) de capacité financière, (ii) d'expérience dans la gestion des grandes infrastructures et (iii) de compétence dans le secteur des aéroports ou capacité à mobiliser cette compétence.

(2) **Appel d'offres techniques** : sélection des préqualifiés ayant présenté un plan d'entreprise (perspectives d'activité, principes d'exploitation et d'entretien, politique commerciale, politique des ressources humaines, programme d'investissements, stratégie de financement), jugé "acceptable" au regard des critères de notation définis dans le DAO.

(3) **Appel d'offres financières sur critère financier unique** : soit tarif moyen minimal à redevance de concession fixée, soit redevance de concession maximale à tarif moyen initial fixé.

VII. LES CONTRAINTES

Le bilan des privatisations aéroportuaires menées dans les pays d'intervention de l'AFD est globalement positif : ces opérations ont permis de remettre à niveau les infrastructures, d'améliorer la qualité des services et de générer des ressources

pérennes pour financer la maintenance des installations, voire, dans les cas les plus favorables, de dégager un autofinancement partiel des investissements.

Cependant, ces opérations n'ont pas résolu la totalité des problèmes, dont certains se posent de manière récurrente car liés à des facteurs indépendants du seul principe de privatisation.

Parmi ces contraintes, citons :

7.1 L'héritage des gestions passées

Sureffectifs, système financier et comptable à reconstruire, installations mal entretenues et/ou surdimensionnées générant des surcoûts d'exploitation.

7.2 La faiblesse du trafic aérien

Les concessions possibles dans la zone d'intervention de l'AFD sont peu nombreuses. Le grand équilibre d'un aéroport international à construire suppose un *trafic de plusieurs millions de passagers par an*, très rarement trouvé dans les pays de la compétence de l'AFD.

Si l'investissement se limite au renouvellement et à l'extension d'un aéroport existant, cas courant, l'équilibre à la marge appelle un *trafic de plusieurs centaines de milliers de passagers par an*.

7.3 Les difficultés des compagnies aériennes nationales.

Les difficultés de ces compagnies, généralement en position de monopole sur le transport domestique et l'assistance en escale, se répercutent sur l'exploitation des aéroports : les redevances perçues par ces compagnies sur les passagers ne sont pas reversées au gestionnaire ou le sont avec retard ; les services d'assistance en escale sont de qualité médiocre. L'Etat, actionnaire principal ou unique de la compagnie, n'est pas en mesure d'arbitrer les différends.

7.4 Un engagement financier limité des opérateurs

Dans la plupart des opérations de privatisation, la capitalisation de l'entreprise gestionnaire et l'implication financière de l'actionnaire de référence apparaissent très faibles.

VIII PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES DE PRIVATISATION AEROPORTUAIRE EN AFRIQUE

8.1 Avant de lancer la procédure de privatisation, apprécier la faisabilité institutionnelle, technique, sociale et financière

Cette étude a pour objet de dresser un état des lieux (marché, installations, gestion, environnement législatif et réglementaire) et d'établir un plan d'entreprise de référence qui servira à la fois à

- (i) apprécier la faisabilité financière des différentes formules de la gestion,
- (ii) apprécier les niveaux de redevances ou de tarifs qu'il est réaliste de demander aux candidats,
- (iii) préciser l'effectif cible,

- (iv) fixer le programme d'investissements initial,
- (v) apprécier le réalisme et l'intérêt des plans d'entreprise qui seront présentés par les soumissionnaires.

8.2 Rechercher une amélioration coordonnée de l'ensemble des services aéroportuaires, tous domaines d'activités confondus

8.2.1 Une organisation adaptée de la Direction de l'aviation civile

Dans certains Etats, le financement de la DAC est assuré sur une partie des redevances payées par les usagers de l'aéronautique civile et/ou une partie des produits de la taxe de sûreté, ce qui est critiquable à plusieurs niveaux :

- Le financement de cette administration relève de la fiscalité générale, tout comme les autres administrations de l'Etat. Le maintien d'un tel régime pourrait être invoqué par d'autres administrations qui exercent la tutelle de secteurs économiques - transports terrestres, maritimes, mines, carburants...- pour réclamer un financement par prélèvements directs sur les entreprises du secteur, échappant au budget de l'Etat.

- Il n'y a pas de raison, mais des inconvénients, la DAC étant l'instance régulatrice de la concession, que la redevance de concession lui soit directement affectée (problème de conflit d'intérêt, le contrôleur étant alors financé par le contrôlé).

- La redevance de concession étant destinée à rémunérer l'usage du domaine et des installations aéroportuaires mises à disposition du concessionnaire, elle est due au budget de l'Etat, propriétaire de ces biens, qui décide de son emploi, le cas échéant pour partie au financement de la DAC.

- Telle que recommandé au niveau international, la taxe de sûreté doit être employée *exclusivement* au financement d'actions de sûreté aéroportuaire.

8.2.2 La séparation de la météorologie non aéronautique de la gestion aéroportuaire

Dans certains Etats, les compagnies aériennes desservant l'aéroport principal financent l'ensemble du service météorologique nationale, ce qui est très discutable.

La météorologie non aéronautique devrait relever de structures différentes de la gestion aéroportuaire et être financée soit sur le budget de l'Etat s'il s'agit d'activité d'intérêt général (prévision générale, climatologie...), soit par les usagers s'ils peuvent être identifiés.

La météorologie aéronautique devrait être répercutée sur les bénéficiaires (compagnies aériennes et généralement usagers de l'aviation) à travers les redevances aéronautiques (redevances d'aide en route, redevances d'atterrissage).

8.2.3 La nécessaire libéralisation des transports aériens

La libéralisation du transport aérien international et domestique serait de nature à accroître le trafic et les ressources des aéroports. Comme indiqué supra, la viabilité des aérodromes secondaires est compromise s'ils dépendent des seules redevances perçues sur une compagnie nationale en situation de monopole sur le transport intérieur et en proie à des difficultés de paiement.

8.2.4 La nécessaire ouverture de l'assistance en escale

Dans un souci de qualité de service et de réduction des coûts, il est souhaitable d'ouvrir l'assistance en escale à la concurrence.

8.3 Etre modeste dans les investissements

Il est conseillé d'établir une cohérence entre réalité des trafics et besoins : sur un aéroport, les infrastructures, les équipements, le niveau de service (heures d'ouverture, effectifs..) et les avions assurant la desserte doivent être adaptés au trafic.

Un seul aéroport international se justifie par pays, sauf pour ceux qui ont un niveau de développement certain (Maghreb, Afrique du Sud par exemple).

8.4 Bien choisir l'actionnaire de référence

Cet actionnaire devrait détenir un pourcentage significatif du capital de la société concessionnaire, de préférence 51 %, et en toute hypothèse, pas moins que la minorité de blocage, sachant par ailleurs que le capital social du concessionnaire devrait être dans un rapport satisfaisant (au regard des usages bancaires) avec la dette souscrite et celle à souscrire à court terme pour les investissements.

8.5 Eviter les abus de monopole par une régulation adaptée (cf point 5)

8.6 Une société de patrimoine est inutile

A cela deux raisons :

- (i) le contrôle de la gestion du patrimoine est assuré dans la convention de concession ;
- (ii) la multiplication des intervenants complique le processus de décision et génère des surcoûts.

BILAN ET PERSPECTIVES DES REFORMES DANS LE SECTEUR AERIEN : L'EXEMPLE D'AIR AFRIQUE

CHEIKH T. SYLLA

Air Afrique

Abidjan - Côte d'Ivoire

HISTORIQUE

Les réformes entreprises à ce jour dans le secteur aérien africain s'inscrivent dans le cadre de l'adoption du plan d'action de Lagos (juin 1980), de la déclaration de Yamoussoukro (1988), de la conférence de L'ILE MAURICE (1994) et enfin des recommandations et résolutions adoptées par les différentes réunions relatives à l'Aviation Civile Africaine.

A. DECLARATION DE YAMOUSSOUKRO EN OCTOBRE 1988

En effet, le 07 octobre 1988, les Etats Africains se sont engagés à œuvrer pour renforcer la coopération et assurer l'expansion des activités aéronautiques internationales en Afrique en adoptant une nouvelle politique aéronautique fondée sur les lignes directrices suivantes :

- intégration des compagnies aériennes africaines
- échange des droits de trafic
- réduction des coûts et harmonisation des tarifs

1. Intégration des compagnies aériennes dans un délai de 8 ans et en trois phases

Phase 1 : délai de 2 ans

- Echange d'informations techniques
- Orientations vers des plate-formes communes (Hubs)
- Coopération entre compagnies aériennes africaines

Phase 2 : délai 3 ans

- Exploitation conjointe des routes compatibles
- Achats groupés
- Code Share, pools ...

Phase 3 : intégration totale des compagnies aériennes dans un délai de 3 ans selon l'une des formules suivantes :

- **Consortium** : collaboration étroite sans création d'une entité juridique indépendante.
- **Compagnie conjointe** : avec la possibilité de création d'une entité juridique distincte avec une certaine autonomie et après fusion des activités.
- **Fusion** : une seule entité se substitue à toutes les autres entités existantes.

2. Droits de trafic

- Octroi de la 5^{ème} liberté aux compagnies africaines
- Echange mutuel des droits de trafic sans restriction entre des groupes de pays collaborant dans un cadre multinational.

3. Coûts et trafic

- Réduction des coûts d'exploitation par l'intensification de la coopération et utilisation commune des moyens de production.
- Harmonisation des tarifs de/vers et à l'intérieur du Continent Africain.

B ILE MAURICE 1994

1. Constat

La lenteur constatée dans la mise en œuvre de la déclaration de Yamoussoukro oblige les Etats à se réunir en vue de trouver par des mesures correctives des solutions pratiques pour accélérer le processus.

C'est ainsi qu'il a été recommandé de passer par l'échange des droits de trafic à l'intérieur du continent.

Les Etats décident alors d'impliquer les organisations internationales, régionales et sous-régionales (CEA, OUA, gouvernements, etc...)

2. Nouvelles dispositions de Maurice

Dans un délai de deux ans (au plus tard en 1996) les Etats collaborant à la création d'une compagnie aérienne multinationale devront :

- échanger librement et sans limitation les 1^{er} et 2^{ème} libertés de l'air ;
- échanger librement et sans restriction les 3^{ème} et 4^{ème} libertés ;
- échanger librement et sans condition la 5^{ème} liberté sur les relations où il n'existe pas de dessertes de 3^{ème} et 4^{ème} libertés.

C REUNION DES EXPERTS DE L'AVIATION CIVILE A YAMOUSSOUKRO EN DECEMBRE 1996

Les DAC demandent aux Etats signataires du Traité de Yaoundé de prendre en compte l'esprit de la déclaration de Yamoussoukro dans un délai de six mois avec date d'entrée en vigueur fixée au 01 novembre 1997 pour l'octroi de la 5^{ème} liberté jusqu'à concurrence de 20 % du trafic total annuel.

D QUELLES EN ONT ETE LES CONSEQUENCES POUR AIR AFRIQUE ?

1. Révision du traité

Le 14 Décembre 1996, les autorités aéronautiques des Etats signataires du Traité de Yaoundé se sont engagés à procéder à la révision dudit Traité pour l'adapter au nouveau contexte aéronautique mondial marqué par :

- une exploitation plus flexible des droits de trafic
- une apparition de MEGA Compagnies regroupées dans une alliance

- une mondialisation de l'industrie du transport aérien dans laquelle la part de l'Afrique reste encore marginale

C'est ainsi que traité de Yaoundé révisé a été adopté le 04 juin 1997 par le Comité des Ministres des transports réunis à cet effet.

N. B. : Par ailleurs, il est important de noter que les compagnies nationales Locales qui ont toujours opéré dans le cadre des vols de voisinage ont exprimé un besoin pressant d'étendre leurs opérations au delà des pays limitrophes, pour se développer et devenir des compagnies à vocation régionale.

2. Politique d'Air Afrique vis-à-vis des compagnies nationales

- de 1970 à 1994 Air Afrique a entrepris une politique de prises de participations majoritaires dans le capital des compagnies nationales des Etats membres : Air Mauritanie, Air Ivoire, Air Sénégal, Air Burkina, Air Mali SA ;
- Air Afrique a également diligenté des audits et conduit des missions d'études pour la restructuration de la plupart de ces compagnies qui étaient presque toutes en situation de faillite ;
- des formules de regroupement à deux leur ont été proposées pour exploiter leurs moyens qui seraient mis en commun (flotte commune, assistance mutuelle etc..., acceptation réciproque de titres de transport)... ;
- mieux, sous l'égide de la Caisse Française de Développement et de la Banque mondiale, une réunion des Ministres des Transports des pays Membres du Traité de Yaoundé a été convoquée le 05 février 1993 à Paris dans le but de créer une compagnie aérienne régionale regroupant le MALI, le TOGO, le BENIN, le BURKINA FASO et le NIGER.

Malheureusement, le projet n'a pas abouti malgré la volonté exprimée par ces Etats au cours de la 1^{ère} et unique réunion de concertation tenue à Ouagadougou le 18 mai 1993.

Très vite, Air Afrique s'aperçoit que les Etats signataires du Traité de Yaoundé rejettent cette formule de coopération et lui préfèrent le maintien ou la création d'une compagnie aérienne battant pavillon national.

C'est ainsi que le projet de Compagnies Feeders dans un concept de « MOTHER & DAUGHTER » entre Air Afrique et les compagnies nationales a été abandonné.

3. Accélération de la réforme par Air Afrique

Dans l'esprit de la mise en œuvre de la déclaration de Yamoussoukro, l'incitation au regroupement des compagnies aériennes africaines sur une base géographique ou par affinité n'a pas connu de succès spectaculaire pour :

- les compagnies de L'UMA
- les compagnies de l'Afrique de l'Est
- les compagnies de la SADC.

Le seul regroupement existant est celui des Etats signataires du Traité de Yaoundé qui ont décidé d'aller plus loin en créant dans la zone Multinationale un espace aérien unique dénommée Zone d'Exploitation Aérienne Unique (ZEAU) le 04 juin 1998 dont l'exploitation est ouverte à Air Afrique et aux entreprises nationales désignées (Ex

Compagnies Nationales) selon des critères unanimement acceptés par les Autorités Aéronautiques.

- Les critères de désignation ont été assouplis
- Les prises de trafic dans la zone ont été limitées dans un premier temps à 2 fréquences hebdomadaires entre l'Etat désignataire et l'Etat contractant (et vice versa) afin d'éviter la surcapacité.
- L'octroi de la 5^{ème} liberté sur la base de 20 % de la capacité totale sur les relations exploitées en 3^{ème} et 4^{ème} libertés.
- Possibilité de cabotage avec exploitation de plus d'un point à l'intérieur de chaque Etat. Les Compagnies n'acceptent pas pour le moment, la prise de trafic entre deux points à l'intérieur d'un Etat.

Mais depuis le 08 octobre 1999, le Comité des Ministres des Transports réuni à Abidjan a levé toutes les limitations de fréquence et de capacité.

Les entraves et obstacles à lever

Au plan financier

La plupart de ces compagnies nationales ont reçu et continuent de recevoir un appui financier de la Banque mondiale dans le cadre des réformes sectorielles.

Des contrats-plans de 3 à 4 ans ont été signés dans les années 90 entre la Banque et les Autorités de tutelle aéronautiques pour permettre au pavillon national de prendre un nouvel envol.

Malheureusement, les objectifs assignés n'ont pas été atteints : ni Air Burkina, Air Tchad, Air Mauritanie, Air Sénégal n'ont réussi à mener leur restructuration à terme malgré les contributions financières reçues. Au contraire, leur situation a empiré, obligeant ainsi l'Etat actionnaire majoritaire à envisager leur privatisation dans les meilleurs délais.

Au plan opérationnel

Bien que la Zone d'Exploitation Aérienne Unique leur soit désormais ouverte, les compagnies nationales ont d'énormes besoins en investissements en matière de renouvellement de la flotte et en matériels d'équipement au sol qu'elles ne peuvent assurer seules.

Leur expansion tout comme l'extension de leurs activités dans une dimension régionale seront compromises si les conditions minimales ne sont pas réunies pour leur donner les moyens d'atteindre ces objectifs.

4. Situation particulière d'Air Afrique

Après le concours financier de la CFD en 1989, la Compagnie multinationale a entrepris un vaste programme de restructuration de ses activités.

La Société commune contrairement aux compagnies nationales n'a jamais bénéficié dans son histoire de l'appui financier de la Banque mondiale.

Les réformes en cours

Elle a entrepris des réformes dans le sens de la restructuration de ses activités dans un cadre réglementaire qui reste toujours défini par ses autorités aéronautiques de tutelle :

En juin 1997 : Le traité de Yaoundé a été révisé et adopté

En juin 1998 : L'espace aérien constitué par le territoire des 11 ETATS Membres devient une zone dont l'exploitation des trafics s'effectue en partage entre Air Afrique et les Compagnies Nationales.

En novembre 1998 : Air Afrique sur la demande des Ministres de tutelle entreprend des études en vue de la filialisation des activités de handling, de charter, de maintenance et de catering (filialisation et cession d'activité).

En février 1999 : Projet de privatisation.

Ce projet est actuellement en cours et sera réalisé au plus tard à juin 2000.

Air Afrique s'adaptera au nouvel environnement juridique de l'OHADA en élaborant de nouveaux statuts compatibles avec le nouveau cadre juridique requis pour réaliser cette privatisation.

Etre gérée comme une véritable entreprise privée avec des objectifs de rentabilité économique et financière assignés par ses actionnaires.

Etre privatisée dans un contexte où les Etats majoritaires à 68,44 % ne détiendront plus que 33 %, au profit d'un partenaire stratégique et d'actionnaires privés Africains notamment et favoriser une gestion plus

Orthodoxie de la compagnie

- Créer les conditions qui devront la soustraire des interférences politiques des Etats.
- Avoir les moyens financiers nécessaires pour assurer :
 - * la recapitalisation et la restructuration de ses fonds propres après assainissement de la situation financière,
 - * le développement et l'extension de ses activités, c'est-à-dire sa croissance et ce dans le cadre d'alliances à nouer avec des compagnies européennes, américaines et locales dans la ZEAU.
 - * les investissements requis en matière de flotte et d'équipements au sol (renouvellement de la flotte pour une meilleure adéquation du produit avec les exigences de la clientèle).
- Etre placée dans les mêmes conditions de compétition que les compagnies européennes opérant dans sa zone.
- Assurer un service aérien régulier, fiable, garantissant des conditions de sécurité optimales.
- Mettre en œuvre un plan d'entreprise cohérent ayant pour objectif le développement durable et harmonieux de la compagnie.

Les facteurs exogènes

Les coûts d'exploitation

S'il est souvent reproché à Air Afrique de pratiquer des tarifs très élevés sur les relations intra-africaines, il n'est jamais fait mention des charges (taxes aéronautiques,

carburant ; redevances passages, loyers des aéroports, etc...) sur lesquelles les compagnies aériennes n'ont aucun pouvoir.

La plupart des compagnies aériennes de la sous-région ont accumulé un niveau d'endettement très important vis-à-vis des organismes aéronautiques prestataires de service. Une démarche a été initiée pour demander la remise partielle de ces dettes dont la plupart des compagnies nationales locales ne pourront s'acquitter sans mettre en péril leur propre existence.

Les perspectives

L'amélioration des systèmes de transports aériens en Afrique en général et dans la sous-région en particulier, dépendra de la volonté politique des Etats à coopérer à travers leur pavillon national à vocation régionale : Air Afrique – Air Gabon, Cameroun Airlines, Ghana Airways, etc...

Il est peu probable dans les circonstances actuelles que le développement des services aériens soit assuré s'il est guidé par des soucis de création de nouvelles entités aériennes, en liquidant celles qui existent déjà, ou de prôner la politique de « ciel ouvert ».

La politique de ciel ouvert peut être appliqué sur le territoire national d'un Etat (USA) et par extension à l'intérieur d'un espace aérien constitué par des Etats collaborant dans un cadre communautaire (U. E., Pays du Traité de Yaoundé).

Certes, elle a un impact sur la qualité et la régularité des services offerts et les niveaux tarifaires, si les conditions de compétition préalablement définies par l'autorité aéronautique sont respectées par les différents acteurs.

Si les Etats-Unis ont signé des accords de ciel ouvert avec une trentaine de pays à travers le monde dont 13 se situent en Europe, la desserte du marché domestique américain reste encore hermétiquement fermée aux compagnies étrangères qui ne peuvent prendre que des participations, limitées dans le capital des compagnies américaines.

Compte tenu des niveaux tarifaires très élevés, la santé financière des compagnies américaines est assurée pour les années à venir.

L'Union européenne a mis en œuvre depuis juillet 1997 la politique de ciel ouvert sur l'espace aérien des pays de l'UE mais la Commission européenne s'attelle à la dénonciation des accords de ciel ouvert signés entre huit pays de l'UE et les USA, les jugeant contraires aux objectifs communautaires.

Enfin, sur l'axe Royaume Uni – Etats Unis, deux pays pourtant culturellement très proches, il n'existe pas de politique de ciel ouvert : 4 compagnies dominent le marché dont deux anglaises (British Airways et Virgin Atlantic) et deux Américaines (United Airlines et American Airlines) et continuent de pratiquer de manière monopolistique des tarifs identiques et d'un niveau très élevé.

Pour le continent africain, il s'agira par conséquent dans un premier temps de consolider les services aériens en favorisant :

- un rapprochement des compagnies aériennes Africaines régionales pour une meilleure connexion de leur réseaux respectifs et un encouragement à l'intégration d'autres entités régionales ;

- le désengagement des Etats dont le rôle sera désormais confiné dans des aspects exclusivement réglementaires ;
- l'émergence et la mobilisation de nouveaux investisseurs capables d'apporter les capitaux nécessaires qui font cruellement défaut pour le moment aux compagnies africaines ;
- la formation et le professionnalisme du personnel ;
- la dotation en équipements modernes plus conformes aux exigences de l'industrie du transport aérien.

Ces différents aspects pourraient constituer les futurs domaines d'intervention de la Banque mondiale que les Ministres des Transports des pays signataires du Traité de Yaoundé viennent tout récemment de solliciter et de manière officielle pour aider à la réforme du secteur aérien dans la sous-région.

SYNTHESE DES DEBATS

Xavier GODARD
Jérôme LOMBARD
Pierre-Yves PEGUY
Christophe RIZET

1. LES PST : APERÇU D'ENSEMBLE

Les PST comportent souvent une composante dite d'Ajustement Structurel, dont l'objet est 'd'ajuster' les dépenses de l'Etat à un niveau compatible avec ses recettes, notamment dans les grandes entreprises publiques. Une fois levée cette contrainte d'ajustement, le problème de fond est de trouver des structures institutionnelles aussi efficaces que possible pour le fonctionnement du secteur ; cette question de l'efficacité des institutions économiques était au cœur des discussions de ce séminaire.

A partir de l'expérience de la Banque mondiale, il apparaît qu'une véritable réforme prend entre 10 et 15 ans et nécessite donc un renouvellement des opérations. La volonté politique de réforme est indispensable à tous les niveaux de l'Etat et chez tous les acteurs, publics et privés : la compréhension des réformes et la nécessité de les inscrire dans la durée sont fondamentales. Il faut donc combiner trois éléments, économique-financier, environnemental et social, pour assurer le succès des politiques et la pérennité des réformes.

Les exposés détaillés des projets par pays ont mis en évidence différentes difficultés.

- Le premier problème touche au suivi et à l'évaluation des projets : *" on passe beaucoup de temps à discuter du projet, moins à élaborer des indicateurs de performances "*. En conséquence, il est difficile d'évaluer les PST alors que leur succès dépend en partie de cette évaluation. Tout se passe alors comme si ces projets ne se donnaient pas les moyens de leurs objectifs : peu d'indicateurs, pas assez de suivi et d'analyse, sur le secteur privé et les PME notamment. En outre, il semble que l'ajustement ne soit pas terminé dans le secteur des transports, ce qui fait dire à certains que la course aux conditionnalités d'ajustement influence trop lourdement la composante investissement. Les PST sont alors au cœur de contradictions difficilement solubles entre le besoin d'investissements, et la logique d'ajustement.
- Le deuxième problème concerne l'engagement du privé dans les sous-secteurs d'où se désengage l'Etat. Pour que des capitaux privés et si possible nationaux puissent s'investir dans le secteur, il faut non seulement que ces capitaux existent et soient prêts à prendre des risques mais aussi des compétences techniques pour les mettre en œuvre. L'hypothèse du passage dans le privé des ingénieurs du public pour fonder des sociétés de location de matériel d'entretien n'est pas vérifiée ; les PME qui existent ne sont pas assez compétentes, le matériel loué est d'inégale qualité.
- Le troisième problème est une question d'échelles. Les PST sont nationaux et juxtaposés les uns à côté des autres et leur coordination a été jugée insuffisante.

Or, le secteur se comprend aussi à une échelle transnationale notamment entre pays côtiers et pays enclavés. Les corridors, que la Banque Mondiale a beaucoup étudiés dans le passé, dépassent ainsi les logiques nationales et exigent, à tout le moins, une coordination entre les PST.

Si la réflexion à l'échelle internationale doit être développée dans l'élaboration des PST, elle n'occulte pas la dimension régionale propre à chaque pays. Transports et aménagement du territoire sont difficiles à dissocier : dans les pays où la majorité des km roulés s'effectue en ville, notamment dans les pays où le taux d'urbanisation dépasse 50 %, les PST doivent nécessairement prendre une dimension urbaine et il faut réfléchir à l'échelle des agglomérations. Rapprocher politique des transports et politique urbaine semble indispensable.

2. L'ENTRETIEN ROUTIER

L'atelier consacré à l'entretien routier a montré combien, dans chaque pays concerné, le même schéma de réforme était mis en œuvre : redéfinition des missions des structures étatiques autour des tâches de planification, de programmation et de contrôle ; privatisation des travaux d'entretien et de la gestion des matériels ; mise en place d'indicateurs d'évaluation de l'avancement des objectifs, rarement de performance ; gestion opérationnelle des marchés sous-traités à des PME qui ont des personnels inégalement formés et des difficultés à identifier les marchés potentiels. L'emploi généré par les marchés d'entretien routier, via les petites et moyennes entreprises, est important. Il faut donc prendre garde à la santé de ces PME, pas toujours rentables et qui subissent la sélection des marchés.

Le financement est primordial, qu'il passe par la création d'un fonds d'entretien routier ou qu'il soit inscrit au budget de l'Etat. Les ressources de l'Etat sont très dépendantes des taxes sur le carburant que certains jugent peu élevées : pour autant, est-il raisonnable d'augmenter sans cesse ces taxes, au risque d'exacerber le mécontentement des populations ? L'atelier consacré à l'entretien a surtout laissé voir l'inadéquation des réformes mises en œuvre par les PST dans la sphère institutionnelle : faible concertation entre bailleurs et techniciens, retards dans la mise en œuvre des crédits, défaut de diagnostic sur les nouvelles petites entreprises privées d'entretien, sur les critères de sélection, sur le personnel et sa formation, passation des marchés mal définie, manque d'indicateurs et volonté politique pas toujours partagée.

A l'issue du débat, quelques questions sont restées en suspens :

- Est-ce aux populations d'entretenir le réseau de pistes, même si aux yeux de certains ces dernières sont trop habituées à l'Etat-providence et comment impliquer les acteurs du transport, notamment les entreprises, dans le financement de l'entretien ?
- Comment raccorder la question des pistes rurales à une échelle plus globale : aménagement du territoire (accès aux grands axes), développement rural (accès aux soins de santé primaire et à l'éducation, promotion féminine), connexion des transports ruraux et urbains, surtout dans le cadre des grandes agglomérations urbaines et régionales ?

- Comment prendre en compte la décentralisation à l'œuvre dans chaque pays, quels services et moyens de transports nouveaux faut-il favoriser ?

3. LE SECTEUR AERIEN

Air Afrique et les Compagnies aériennes nationales

Créée par le traité de Yaoundé en 1961, Air Afrique regroupe 11 Etats africains qui se répartissent 66% du capital, les 34 % restant revenant à une filiale de la compagnie aérienne française UTA qui apporte également son assistance technique. Les Etats signataires accordent à Air Afrique l'exclusivité de l'exploitation des droits de trafic internationaux, à l'exception des droits de voisinage, et gardent leur autonomie en matière de transport domestique. Depuis 1961, de nombreuses initiatives sont prises pour rechercher une solution stable pour la desserte de l'Afrique et notamment pour les relations entre Air Afrique et les compagnies aériennes nationales. De 1970 à 94, Air Afrique mène une politique de prise de participations majoritaires dans les compagnies nationales et conduit des audits et missions d'études pour la restructuration de la plupart de ces compagnies, presque toutes en situation de faillite.

Les compagnies nationales, qui ont toujours opéré des vols de voisinage, veulent étendre leurs opérations au-delà des pays limitrophes, pour prendre une dimension régionale. Il devient clair que les Etats signataires du traité de Yaoundé rejettent cette formule de coopération et lui préfèrent des compagnies aériennes battant pavillon national : le projet de compagnies nationales feeders d'Air Afrique est alors abandonné. Toutefois les Etats signataires du traité de Yaoundé créent, en juin 1998, une zone d'exploitation aérienne unique (ZEAU), ouverte à Air Afrique et aux entreprises nationales.

Privatisation annoncée d'Air Afrique et des compagnies nationales

Les compagnies nationales ont d'énormes besoins en investissements ; la plupart d'entre elles reçoivent un appui financier de la Banque Mondiale, dans le cadre des réformes sectorielles. Des contrats-plans de 3 à 4 ans, signés dans les années 90 entre la Banque et les autorités de tutelle aéronautiques ont tenté de redresser la situation. Malheureusement, aucune des compagnies Air Burkina, Air Tchad, Air Mauritanie ni Air Sénégal n'a réussi à mener sa restructuration à terme. Au contraire, leur situation a empiré, obligeant ainsi les Etats à envisager leur privatisation dans les meilleurs délais.

Après un concours financier de la CFD en 1989, Air Afrique a entrepris de restructurer ses activités. En novembre 1998, elle entreprend des études en vue de filialiser ou de cesser les activités de manutention, de charter, de maintenance et de restauration. Le projet de privatisation proprement dit, commencé en février 1999, prévoit que les Etats, aujourd'hui majoritaires à 68 %, ne détiendront plus que 33% ; les capitaux devraient être vendus à un partenaire stratégique et à des actionnaires privés, africains notamment, pour favoriser une gestion plus commerciale de la compagnie, recapitaliser l'entreprise et lui permettre de nouer des alliances avec d'autres compagnies.

Air Afrique ainsi que les compagnies nationales supportent des charges (taxes aéronautiques, carburant ; redevances passagers, loyers des aéroports, etc...) qui expliquent en partie les tarifs élevés sur les relations intra-africaines. La plupart des

compagnies aériennes de la région ont accumulé des dettes importantes vis-à-vis des organismes aéronautiques prestataires de service.

Privatisation de l'exploitation des aéroports : selon l'importance du trafic

Différentes formules de gestion peuvent être envisagées, pour privatiser l'exploitation des aéroports, suivant leur trafic. Mais, pour assurer la transparence des coûts, il faut tout d'abord que les aéroports soient indépendants les uns des autres, i.e. que la gestion d'un aéroport important ne soit pas grevée par le poids de petits aéroports, structurellement déficitaires.

Une concession n'est souhaitable que sur un aéroport dont le trafic permet d'atteindre le grand équilibre financier : couverture par l'exploitant des coûts d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et d'aménagement. Selon l'expérience de l'Agence Française de Développement, ceci suppose un trafic de plusieurs millions de passagers par an, très rare dans les pays africains. Si les redevances d'usage ne permettent de couvrir que l'exploitation et l'entretien, il faut alors envisager un affermage dont la responsabilité financière se limite au seul fonctionnement, ce qui nécessite un trafic de plusieurs centaines de milliers de passagers par an. Pour des raisons d'économie d'échelle, le fermier d'un aéroport secondaire peut être une filiale du concessionnaire de l'aéroport principal. Lorsque le petit équilibre ne peut être atteint, il faut se contenter d'un contrat de gestion. Le gestionnaire agit alors comme un prestataire de services rémunéré par l'Etat, sans responsabilité financière. Enfin les plates-formes, n'entrant pas dans le réseau prioritaire doivent être confiées à l'Etat en régie directe ou aux collectivités locales.

Le dispositif de régulation

Les biens concédés restent propriété de l'Etat ; le concessionnaire verse une redevance qui rémunère l'usage des installations mises à disposition et le droit d'exploiter. Le contrôle de la gestion du patrimoine est assuré dans la convention, aussi, pour ne pas multiplier les intervenants, une société de patrimoine n'est pas souhaitable. L'exploitant doit avoir la liberté de sélectionner, parmi les anciens employés, le personnel qu'il estime nécessaire, et d'embaucher d'autres salariés s'il n'a pas trouvé les profils requis. Le personnel du concessionnaire est régi par le Code du travail et les conventions collectives ; celui qui n'est pas repris fait l'objet d'un plan social à la charge de l'Etat.

L'aéroport traitant pour l'essentiel un trafic captif, il faut réduire la position de monopole en limitant les fonctions du concessionnaire, et instaurer des relations contractuelles claires avec l'Etat ainsi qu'un contre-pouvoir des usagers. La durée de la convention de concession doit être suffisamment longue pour inciter le concessionnaire à investir et mettre en œuvre une politique à long terme en matière d'entretien, de personnel et de commercialisation. Ses obligations d'investissement et de service doivent avoir été définies de façon claire et précise ; la concession doit être évaluée annuellement par un auditeur indépendant.

4. LES CONCESSIONS FERROVIAIRES

Le premier réseau africain mis en concession a été le chemin de fer qui relie Abidjan en Côte d'Ivoire à Ouagadougou au Burkina Faso (ex Régie Abidjan Niger), concédé en 1995 à la société Sitarail. Son Directeur Général a exposé les principaux points sensibles de la mise en concession ainsi que les résultats obtenus par l'entreprise.

Les leçons de Sitarail

Sitarail est un groupement composé du groupe Bolloré, majoritaire, d'un autre chargeur ivoirien, et de Systra, l'ingénierie de la SNCF. La concession est d'une durée de 15 ans renouvelable chaque 5 ans et le concessionnaire a le monopole de l'exploitation technique et commerciale (liberté de services et de tarifs) durant les 7 premières années ; il paye une redevance qui comporte trois éléments : un droit d'usage (pourcentage du chiffre d'affaire : 0 % pour l'an 1, 2 % l'an 2, 4% l'an 3), le fonds d'investissement et de renouvellement et le service de la dette. De plus Sitarail paye également des impôts, taxes et contributions sociales, ce que l'ancienne compagnie ferroviaire publique ne faisait plus depuis longtemps.

Le concessionnaire se trouve face à des sociétés de patrimoine qui représentent les pouvoirs publics, empruntent les fonds pour les investissements, sont maîtres d'œuvre des travaux et 'surveillent' la concession.

Les succès de Sitarail, outre sa contribution au budget de l'Etat, comprennent la réhabilitation et modernisation de l'outil, la mise en service d'un terminal à conteneurs à Ouagadougou et surtout, la nette reprise du trafic marchandises à l'international, dès l'année de la mise en concession.

Autres expériences : où en sont les mises en concession ferroviaires en Afrique ?

" Au début des années 90, la quasi-totalité des chemins de fer des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre était exploitée par des entreprises publiques... Les premières années du siècle qui s'approche verront la quasi totalité de l'activité ferroviaire dans ces pays exploitée par le secteur privé, sous le régime de la concession ". Après la concession du chemin de fer Abidjan Ouagadougou, en août 95, le Cameroun a concédé l'exploitation de son réseau ferroviaire en avril 1999, puis le Gabon en juillet. Pour la partie internationale du réseau Sénégal - Mali, les offres techniques des candidats à la concession ont été remises en octobre. Le Bénin et le Niger ont annoncé récemment leur décision conjointe de concéder l'axe Cotonou Parakou ; le processus de mise en concession devrait commencer dans les prochains mois au Ghana et au Congo Brazzaville quand les conditions de sécurité seront rétablies. Enfin le Togo, après avoir exploité depuis 1995 son chemin de fer sous le régime du contrat de gestion, envisage lui aussi de le mettre en concession. Seuls deux pays de cette région n'ont pas encore pris de décision de principe en matière de concession ferroviaire : le Nigeria et la République Démocratique du Congo.

Dans cet atelier, la nécessité de mettre les chemins de fer africains en concession pour assurer leur survie, a été admise par tous ; les débats ont pu alors se focaliser sur les modalités de ces mises en concession : apurement social préalable, choix du

concessionnaire, obligations de celui-ci en matière de services, calcul de la redevance, ainsi que sur les moyens d'attirer et de sélectionner les candidats à la reprise.

Responsabilité et prise de risque du concessionnaire

La mise en concession de la ligne Abidjan Ouagadougou à Sitarail constitue une première expérience pour le chemin de fer en Afrique ; La Côte d'Ivoire, le Burkina et les bailleurs de fonds n'étaient pas certains de trouver des candidats solides. Depuis, une certaine expérience a été acquise et les concessions mises en place au Cameroun et au Gabon sont considérées comme de " seconde génération ".

La différence essentielle porte sur la prise de risque demandée au concessionnaire. Dans le cas de Sitarail, les matériels roulants provenant des réseaux publics restent la propriété des Etats qui les louent au concessionnaire. Bien entendu, ce dernier a le droit d'acquérir en propre de nouveaux matériels. Les concessions suivantes prévoient la vente des matériels. Pour le financement des infrastructures et du matériel, ce sont les Etats qui supportent, dans la Concession Sitarail, la presque totalité du risque des emprunts. Ces emprunts sont ensuite rétrocédés aux Sociétés de patrimoine et le service de la dette est supporté par la redevance payée par le concessionnaire. Dans les concessions suivantes, c'est le concessionnaire qui emprunte directement, sauf pour les crédits de l'IDA (Association Internationale de Développement) qui ne peut prêter qu'aux Etats.

Dans plusieurs cas, les Etats ont voulu conserver une participation minoritaire afin de garder un droit de regard sur la société concessionnaire : d'un côté c'est par la définition de la concession que l'Etat doit veiller aux intérêts nationaux, non en se mêlant aux capitaux du concessionnaire ; mais d'un autre côté cette prise de participation minoritaire contribue à améliorer l'acceptabilité politique de la concession. Il semble difficile d'attirer des capitaux privés africains au sein de la société concessionnaire et la participation du personnel au capital, qui est prévue de manière quasi systématique, est davantage un moyen de faire accepter la concession dans le pays qu'une solution financière.

Point de vue du groupe Bolloré

Un représentant du groupe a exposé la stratégie du principal candidat aux concessions ferroviaires en Afrique ; elle vise à étendre et à améliorer le réseau maritime et terrestre qui permet au groupe d'être présent dans presque tous les pays d'Afrique, y compris enclavés. L'expérience du groupe en matière de concession ferroviaire a commencé avec l'appel d'offre pour le projet Sitarail en 1992. L'objectif était d'améliorer le transport ferroviaire, dont le groupe était alors le premier chargeur et de garantir la continuité de la chaîne de transport. Après quatre ans d'exploitation, le groupe a acquis une solide expérience qui le conduit à postuler à la gestion de nouvelles infrastructures : Régifercam au Cameroun, dont il a obtenu la concession cette année, chemin de fer du Gabon, attribué à un groupement concurrent, Dakar Bamako, Congo Océan (interrompu), Bénin Niger. La compétence acquise en matière de concession, outre le chemin de fer, concerne la construction juridique, la gestion d'un patrimoine public concédé et la relation avec l'autorité concédante et avec les bailleurs de fonds. Cette compétence a conduit le groupe à postuler pour d'autres types d'activités

concedées : terminaux à conteneurs à Dakar, Douala, et Lomé, création d'un port au Gabon, et même, exceptionnellement, d'autres activités extérieures au transport.

Mesure de la performance des réseaux

Les estimations réalisées sur l'ensemble des réseaux ferroviaires retenus mettent en évidence l'existence d'économies d'échelles et de densité, ce qui ne surprend personne dans le domaine ferroviaire. Cependant ces économies se doubleraient également de déséconomies d'envergure ce qui, à ce niveau, est plutôt contre-intuitif. Sur la base de fonctions Translog, la production simultanée de deux produits tels que le transport de marchandises et le transport de voyageurs serait plus coûteuse que la production d'un seul produit transport de voyageurs ou transports de marchandises. En l'état, ces fonctions ne nous indiquent pas le choix à faire entre les deux types de produits. Mais l'orientation retenue par les nouveaux concessionnaires ferroviaires, privilégiant les transports de marchandises, dans les différents pays ne semble pas infirmer cette conclusion. L'estimation de frontières de production par entreprise offre un moyen supplémentaire pour évaluer également la performance des entreprises. Il est ainsi possible d'apprécier l'évolution des entreprises relativement à ces frontières en identifiant celles qui s'en rapprochent, celles qui évoluent peu et celles qui s'en éloignent, situation correspondant respectivement à des gains de performance, à une dégradation relative et à une dégradation absolue de la performance.

5. LES REFORMES PORTUAIRES

Dans l'atelier traitant des réformes portuaires, la question des institutions et réformes de structures a été moins consensuelle qu'elle ne l'a été pour les réseaux ferroviaires. Au-delà de la nécessité d'améliorer la compétitivité (réduire les coûts de passage et les délais, notamment pour les conteneurs), il ne se dégage pas ce consensus sur les réformes de structure à mettre en œuvre, peut-être en raison de la complexité des fonctions portuaires, de la spécificité des sites.

Au cours de la période 1989 / 99, sur les 48 pays de l'Afrique sub-saharienne, 16 ont été touchés par des projets portuaires financés avec le concours de l'IDA, pour un total de 24 projets. Ces projets concernent les infrastructures et équipements plus souvent que les réformes institutionnelles. Parmi les quatre ports qui ont fait l'objet de présentations détaillées, les réformes les plus importantes concernent le statut de l'autorité portuaire et la mise en concession d'une partie des services portuaires.

Cotonou et Douala ont chacun subi une profonde réforme du statut de leur Autorité portuaire, sous la pression de leur PST respectif. Ces deux réformes visent d'une part à assurer une plus grande autonomie de gestion au port, notamment vis à vis de l'Etat et une meilleure transparence des coûts ; d'autre part à renforcer son rôle de coordination et de dynamisation de la communauté portuaire, notamment pour en améliorer la compétitivité globale. A Abidjan une communauté portuaire a été mise en place, qui 'fonctionne de façon satisfaisante depuis 1995'.

Un service portuaire très important et de plus en plus souvent ouvert au privé est la manutention des conteneurs. A Cotonou, cette fonction a été ouverte à la concurrence en 1998, pour deux sociétés de manutention, liées aux deux principaux armements. La Société Béninoise de Manutention Portuaire conserve le monopole sur les marchandises

non conteneurisées et aurait actuellement environ 20 % du marché des conteneurs. Ces concessions sont accordées pour une période de 5 ans durant lesquels les concessionnaires s'engagent à réaliser des investissements productifs au port de Cotonou et versent une redevance de 100 FF par conteneur manipulé, redevance reversée à la société publique pendant 5 ans pour faciliter sa nécessaire restructuration. A Douala la manutention des conteneurs est ouverte au privé depuis longtemps et la mise en concession du terminal à conteneur est en cours. A Abidjan l'exploitation des portiques à conteneurs a été mise en concession et un appel d'offre en cours prévoit la cession définitive de ces portiques au secteur privé ; d'autre part le port d'Abidjan a lancé, l'an dernier, un BOT¹ pour la construction simultanée d'un nouveau terminal à conteneur et d'une zone franche industrielle dont il souhaite confier le financement et l'exploitation au secteur privé.

Le port de Douala, pour résoudre le problème récurrent de l'envasement du chenal d'accès, a sous traité le dragage d'entretien, ce qui a permis, dans un premier temps, d'améliorer la profondeur du chenal mais dans une proportion encore insuffisante. Dans un deuxième temps, un appel d'offres international a été lancé pour améliorer cette profondeur jusqu'à 7,50m et un marché d'entretien triennal vient d'être attribué à une entreprise néerlandaise.

Enfin le port de Cotonou s'est équipé, depuis 91, d'un système informatique global, destiné à améliorer la rapidité et le coût élevé des formalités administratives et commerciales, en particulier par l'ouverture sur les autres systèmes informatiques existant au port. En fait, "le Port de Cotonou n'a pas vraiment pu en tirer tous les avantages escomptés"; parmi les raisons avancées pour expliquer l'échec de ce système informatique global, se trouvent les réticences des opérateurs et le rôle des syndicats des entreprises portuaires.

A Dakar, l'initiative des réformes de structure est venue des autorités portuaires elles-mêmes, avant que les bailleurs de fonds ne les imposent de l'extérieur par l'ajustement structurel. Le port de Dakar a engagé un processus de concentration sur ses métiers de base, concédant les activités 'périphériques', en particulier manutention et remorquage, au secteur privé. Les fonctions qui ont été récemment privatisées par appel d'offres sont des fonctions plutôt mineures telles que l'entretien courant des infrastructures, superstructures et équipements, le branchement direct des grosses sociétés industrielles sur les réseaux d'eau et d'électricité, le transport du personnel.

Public ou privé, intégration ou sous-traitance

De nombreux ports s'accordent à reconnaître la nécessité d'accroître le rôle du secteur privé dans les fonctions 'à caractère industriel et commercial' (manutention, dragage, ...) mais personne, pas même les bailleurs de fonds, ne semble souhaiter la 'privatisation' ou mise en concession de ports entiers. Tout au plus les ports les plus importants, envisagent-ils, tel Abidjan, la mise en concession d'un terminal. Les orientations des réformes sont comparables à celles qui ont été préconisées pour les

¹ BOT (Build, Operate and Transfer) est un mode de financement dans lequel un opérateur privé construit l'infrastructure (à ses frais) et la met en œuvre commercialement pendant une durée limitée, puis la rétrocède aux autorités locales au terme du contrat de BOT.

aéroports. Le concept de 'port propriétaire', c'est à dire d'un gestionnaire portuaire qui fournit uniquement les terrains et sous-traite les fonctions 'industrielles et commerciales' au secteur privé, semble celui vers lequel converge le plus grand nombre de pays africains, notamment francophones, à condition toutefois que ce gestionnaire portuaire reste une entité publique.

6. TRANSPORTS URBAINS ET RURAUX

L'expérience de la Banque mondiale en matière de politique des transports urbains permet de dégager les trois dimensions qui doivent être réunies pour que la durabilité soit atteinte : économiques, sociales et environnementales. La productivité des entreprises de transport, le souci d'assurer la mobilité pour toutes les couches de population, la préoccupation de la lutte contre la pollution sont les maîtres mots de ces politiques, une fois mises en place les réformes institutionnelles de création d'autorités organisatrices à l'exemple de Dakar avec la création du Cetud depuis 1997. Mais la privatisation n'est pas une panacée et les conditions d'organisation du secteur semblent un préalable à de telles réformes, difficiles en milieu urbain.

D'autre part, l'extension du rôle du secteur artisanal a été mise en évidence, ainsi que les freins multiples qui s'opposent aux réformes structurelles annoncées. La pertinence des études a été remise en question : conduites trop souvent pour satisfaire à une apparence de réforme, elles ne sont pas toujours adaptées à la réalité du terrain. La question des autorités organisatrices a aussi été abordée à propos des limites du statut actuel du Cetud à Dakar : cette institution n'a pas (encore ?) le statut d'autorité et ressemble à un organe déconcentré de l'Etat tout en étant un établissement public à caractère professionnel. La nécessité de mettre en place une loi d'organisation des transports, précisant le caractère de service public à attribuer au secteur, a été soulignée.

A Abidjan, un projet d'Autorité (Agetu) est inscrit dans le projet de loi d'organisation des transports, en cours d'instruction. L'évolution vers des entreprises privées est en cours avec la concession à un opérateur privé de deux lignes d'autobus, avec une mise en œuvre qui tarde. La privatisation de l'actuelle société publique d'autobus devrait suivre et un projet de mise en concession d'un train urbain progresse malgré de nombreuses incertitudes sur le financement. A Yaoundé, suite à la liquidation de la société publique d'autobus, les différents appels d'offre pour des concessions de lignes n'ont finalement pas abouti, pour des raisons qui n'ont d'ailleurs pas été suffisamment élucidées. Il semble que l'on soit encore dans une phase de gestation de micro-projets de desserte, sur des bases peu stabilisées. Le cas de Ouagadougou a montré la difficulté des réformes institutionnelles dans un contexte où les responsables politiques ne perçoivent pas l'urgence de ces réformes. Le premier atelier de définition d'une politique des transports urbains pour cette agglomération a eu lieu en 1993, sans que des décisions structurelles aient pu être prises depuis, si ce n'est la privatisation de l'entreprise d'autobus qui continue à jouer un rôle marginal dans le système de déplacements. Une présentation historique de l'organisation des cars rapides à Dakar a permis d'illustrer le rôle central joué par les transports artisanaux.

La situation calamiteuse du réseau de voirie de Douala résulte de la combinaison de divers facteurs : le manque de moyens financiers et techniques de la Communauté

Urbaine s'ajoute à la pluviométrie très élevée qui dégrade rapidement les routes. Si l'on ajoute le développement urbain rapide qui nécessite de nouveaux axes de voirie, on a un tableau assez complet du problème, que les réformes tendant à la décentralisation n'ont pu régler jusqu'alors. Cet aspect est essentiel car la voirie urbaine conditionne les systèmes de transport et leur viabilité. La première tâche des pouvoirs publics est sans doute d'offrir une voirie en bon état, qui bénéficie aux divers modes et en premier lieu aux transports collectifs, avant d'envisager des subventions pour ces derniers. La non-rentabilité des minibus et autobus peut être attribuée à la faible durée de vie des véhicules du fait même de la voirie qui détériore l'état des véhicules en pleine charge. Un débat complexe a été effleuré : celui de la répartition éventuelle du fonds routier entre les secteurs de la voirie nationale, les infrastructures pour le transport rural, et l'entretien routier en milieu urbain, voire d'autres contributions au secteur urbain. On sait que les taxes sur le carburant susceptibles d'alimenter ces fonds sont sollicitées pour de nombreux secteurs du transport, et l'affectation au milieu urbain doit pouvoir être envisagée.

A propos de l'aspect rural des PST, outre le financement des projets d'entretien, les points suivants ont été soulignés :

- importance des pistes rurales qui, dans les années 80, étaient oubliées dans les programmes de la Banque mondiale² ;
- sensibilisation des populations sur leur nécessaire participation à l'entretien : au Bénin, trois zones de test ont été définies et ont montré l'inégale implication des acteurs locaux, notamment des ONG, dans le développement de projets d'entretien ;
- dimension régionale et internationale (entre pays frontaliers) des PST : comment prendre en compte les logiques de développement régional, autour de pôles urbains locaux ? Comment accorder les logiques régionales et les logiques d'opérateurs internationaux qui jouent sur les différenciations locales pour s'implanter et développer des stratégies propres ?

EN GUISE DE CONCLUSION

Le séminaire SITRASS a été l'occasion de tenir un débat très technique sur les réformes institutionnelles à mener dans le secteur du transport des pays d'Afrique subsaharienne. Dans tous les domaines, les problèmes ont été exposés, puis les solutions discutées au regard des expériences passées et des projets en cours. Pour cela, SITRASS 5, comme les précédents, a rempli sa fonction de lieu de débat et de partage d'expériences et de pratiques de gestion du secteur. L'expérience accumulée en matière de mise en concession des grandes infrastructures de transport semble particulièrement intéressante ; en revanche de vastes zones d'ombre subsistent, notamment pour les transports urbains et pour la privatisation de l'entretien des routes.

² Notamment dans le SSATP (Sub Saharian African Transport Program). Depuis quelques années, les PTMR (Programme de Transport en Milieu Rural) prennent en compte la dimension rurale des transports.

Au terme de ces différentes présentations, il apparaît que les résultats ne sont pas insignifiants. Par les réformes entreprises, certains opérateurs ont connu des gains de productivité notables. Le temps de passage dans certains ports a été sensiblement réduit. Le nombre de conteneurs déplacés ou de tonnes-kilomètres transportées s'est accru de manière spectaculaire par rapport à la situation antérieure. Les flux financiers entre l'Etat et certains nouveaux opérateurs se sont même inversés au profit du premier qui reçoit désormais des redevances. Tous ces résultats particulièrement nets ne sont pas à déconsidérer.

Mais pour l'heure cette évaluation demeure encore partielle pour trois raisons :

- ♦ La réalisation d'un bilan nécessite des indicateurs de suivi de programme mais aussi de performances et d'impacts. Or, la mise en place des PST s'est focalisée sur le fonctionnement du programme en s'attachant au respect des conditionnalités arrêtées plus que sur les performances de l'entreprises ou du secteur. Autrement dit, l'approche retenue jusqu'à présent privilégie, par exemple, le taux de décaissement du PST et le nombre d'opérations confiées au secteur privé aux résultats de l'opérateur.
- ♦ Si des indicateurs de performance et d'impact existent dans le suivi des PST, ils sont souvent centrés sur quelques opérateurs, restituant une image partielle de la performance. On envisagera les résultats en termes de productivité physique ou de rentabilité financière du port ou d'un transporteur ferroviaire sans suivre de manière précise son incidence sur la compétitivité de l'économie.
- ♦ Les communications présentées aussi bien par les bailleurs de fonds que par les décideurs publics nationaux ont mis en exergue de manière plus ou moins explicite trois conditions nécessaires à la bonne mise en place et à la réussite de PST. Outre une volonté politique réelle et durable et une coordination des acteurs, la prise en compte du temps apparaît déterminante pour le processus de formation et d'apprentissage des acteurs nationaux et étrangers. L'intégration de ce facteur temporel est aussi nécessaire pour une évaluation dont les effets des réformes sur le secteur des transports et l'économie dans son ensemble ne sont pas instantanés.

L'objectif d'un grand nombre de programmes d'ajustement structurel dans lesquels s'insèrent les projets sectoriels transport est « d'assurer le développement des pays, en restructurant l'économie et à réduisant les déséquilibres financiers afin d'accroître la compétitivité de la production nationale et d'asseoir les bases d'un développement économique et social durable ». Le rôle du secteur des transports dans la stratégie de développement n'est plus à établir. Les dysfonctionnements de ce secteur sur l'ensemble de l'économie sont identifiés. Le schéma causal entre conditions de transport et développement économique et social est relativement connu, au moins sur un plan qualitatif. Il convient désormais d'envisager une approche plus quantitative de ce schéma par une mesure des performances des opérateurs et de leur impact sur la société et le développement.

LISTE DES PARTICIPANTS

ABINAN Kouacou Guillaume
MIE
Abidjan - Côte d'Ivoire

ABLOUTAN Albert Koffi
DROA
Cotonou - Bénin

ACHI Boua Jonas
MIE
Abidjan - Côte d'Ivoire

ADANTOR Komlavi André
DGTP
Lomé - Togo

ADEGNIKA Félix
PDM
Cotonou - Bénin

ADOLEHOUME Béatrice
ISTED
Paris - France

ADOLEHOUME P. Amakoé
SITRASS
France

AFFOIGNON Wilfried
Fonds routier
Cotonou - Bénin

AHMAT NENE TASSY
PST
N'djaména - Tchad

AÏNA Germaine Michel
SOTUB
Cotonou - Bénin

AKA Anoh
MT
Abidjan - Côte d'Ivoire

AKA Assafoua Joseph
SOTRA
Abidjan - Côte d'Ivoire

AMADOU Affissou
PST
Cotonou - Bénin

AKPOVI Mawussimè
DGTP
Lomé - Togo

ASSIE Kabran
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

ASSOGBA D. Ferdinand
PAC
Cotonou - Bénin

ATOHOUN Marcel
CNCB
Cotonou - Bénin

AUDIGE Michel
Banque mondiale
Washington - USA

AZIGUI Alexis
CNSR
Cotonou - Bénin

BAEHREL Claude
PDM
Cotonou - Bénin

BALOGOUN Flavien
CNSR
Cotonou - Bénin

BAMAS Stanislas
BERTS
Ouagadougou - Burkina Faso

BANKOLE Victor Valère O.
DMTP
Cotonou - Bénin

BASSALE-OKRY Ayéman
DTT
Cotonou - Bénin

BATOKO Christine
CNCB
Cotonou - Bénin

BIAOU Angèle
PAC
Cotonou - Bénin

BLOY Danièle
LET
Lyon - France

BOBONGO Ibarath
DGTT
Brazzaville - Congo

BONNAFOUS Alain
SITRASS
Lyon - France

BOUPDA Esther
Université Douala
Douala - Cameroun

BULTYNCK Patrick
Banque mondiale
Washington - USA

CHAFFA Joseph
PAC
Cotonou - Bénin

COULIBALY Doté
MT
Abidjan - Côte d'Ivoire

CROVILLE François
ISTED
Paris - France

DAGBA Pierre
MECCAGPDPE
Cotonou - Bénin

DAMAS Richard
PAPSUT
Libreville - Gabon

DANGOU Issoufou
SOBEMAP
Cotonou - Bénin

De FREMONT Karine
AFD
Cotonou - Bénin

DEDJEH Rémi Komi
HELVETAS
Cotonou - Bénin

DELEPIERE Christiane
CIEM
Bruxelles - Belgique

DIALLO Abdoulaye
DNT
Bamako - Mali

DIOUF Ibou
CETUD
Dakar - Sénégal

DJEDJE Gnakalé
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

DJEKETE François
MTPT
Cotonou - Bénin

DJIDONOU Théodore
HELVETAS
Cotonou - Bénin

DJIMBA Ali
Transport - Consult
Niamey - Niger

DJOTOHOU Christian
MTPT
Cotonou - Bénin

DONNI Eric
FED
Cotonou - Bénin

EBLOHOUÉ Séverin
CNERTP
Cotonou - Bénin

ECHUI Aka Désiré
ESTP
Abidjan - Côte d'Ivoire

ELONG-MBASSI Jean Pierre
PDM
Cotonou - Bénin

ESSOMBA ELOUNDOU Arsène
MT
Yaoundé - Cameroun

FANTONZOUN Mawutoè I.
DGT
Lomé - Togo

GANDAHO Joseph
DIVI/MTPT
Cotonou - Bénin

GBAGUIDI Basile
CUC
Cotonou - Bénin

GBEDO Alfred Ludovic
DTT
Cotonou - Bénin

GBODOUGBE Pierrot
DTT
Cotonou - Bénin

GLELE Théodore
PST
Cotonou - Bénin

GNIGLA Venance
SMTC
Cotonou - Bénin

GODARD Xavier
SITRASS
Aix-en-Provence - France

GOLI Sery
STC
St Denis - France

GONDAMOVO Paul
ASECTRA
Bangui - RCA

GOUKOUNY Idriss
MTPHT
N'djaména - Tchad

GUILLOSSOU Jean-Noël
Banque mondiale
Washington - USA

HALLGRIMSSON Snorri
Banque mondiale
Washington - USA

HERVE Henri
ACDI
Hull - Canada

HOUNDONUGBO Mathias
ST/CNSPAS
Cotonou - Bénin

HOUNKPONOU François
DIVI/MTPT
Cotonou - Bénin

HOUNKPONOU Kocou T.
MTPT
Cotonou - Bénin

HOUSSA Lucien
DET
Cotonou - Bénin

IDOSSOU Tchona
Le BICI
Ouagadougou - Burkina Faso

IMOROU Djibril
CNCB
Cotonou - Bénin

KADJO N'guetta Louis
SIPF
Abidjan - Côte d'Ivoire

KANE Amadou
PAD
Dakar - Sénégal

KANTE Mory
SITRASS
Bamako - Mali

KINIFFO Maximilien
CUC
Cotonou - Bénin

KIVUNANGOMA Eugène
MTC
Kigali - Rwanda

KOFFI Konan René
SIPF
Abidjan - Côte d'Ivoire

KOFFI Tanoh Barthélémy
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

KOFFI Tiemele
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

KOTI Lambert
AGETUR
Cotonou - Bénin

KOUAKOU K. Romain
BNETD/AIDET
Abidjan - Côte d'Ivoire

KPANOU Séverin
CNERTP
Cotonou - Bénin

LABAT
ECSA
Paris - France

LAFIA-MONWOO Adamou
COBENAM
Cotonou - Bénin

LANDOU Hadi-Lai
COBENAM
Cotonou - Bénin

LO Moustapha
PST
Dakar - Sénégal

LOKO Juliette
DAC
Cotonou - Bénin

LOMBARD Jérôme
INRETS
Villeneuve d'Ascq - France

MARTEAU Jean-François
MT
Abidjan - Côte d'Ivoire

MBEMBI Jean Pierre
DGTT
Libreville - Gabon

MBOUKOU-MBOUNGOU D.
ACRETAT
Pointe Noire - Congo

METSCHIES Gerhard
GTZ
Berlin - Allemagne

MEUNIER Samuel
MAE
Paris - France

MEVI Pierre
ACAM
Cotonou - Bénin

MEYE BIKI Pierre Célestin
PAPSUT
Libreville - Gabon

MEYO SOUA Jacqueline
PST
Yaoundé - Cameroun

MIFOUTAOU Salihou
DMM
Cotonou - Bénin

MOHAMED SID'AHMED
DTT
Nouakchott - Mauritanie

MONPERT Jean-Yves
BOLLORE
Paris - France

MONTCHO Innocent
DROA
Cotonou - Bénin

MONTCHO Théophile
DPP
Cotonou - Bénin

MOULARA Frédérique
AFD
Paris - France

MOUSSA MOSSI
Promo-transport
Niamey - Niger

MUGANGA Damase
Transport et Trafic
Berlin - Allemagne

N'DEMBI Jean Pierre
DGTT
Libreville - Gabon

N'DIAYE Abdul Aziz
DTT
Dakar - Sénégal

N'GABMEN Hubert
GIRET
Yaoundé - Cameroun

N'GANGMUTA Daniel
UNECA
Addis Abeba - Ethiopie

NGBALA Kouassi Etienne
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

NHAMIZINGA Lucas
MTC
Maputo - Mozambique

NIATY-MOUAMBA Maurice
SITRASS
Cotonou - Bénin

NOMAO Aboubacar
DTT
Niamey - Niger

OGALAMA Gabriel
EAMAU
Lomé - Togo

OLODO Télé David
DROA
Cotonou - Bénin

OMAR ADEN Fadan
MTT
Djibouti - Djibouti

ONGOLO-YOUTA Valérie
Université Yaoundé 2
Yaoundé - Cameroun

OUATTARA Barthélémy
DTT
Abidjan - Côte d'Ivoire

PALKOUBOU Issakha
DEP/MTPTHU
N'djaména - Tchad

PATIER Danièle
LET
Lyon - France

PEGUY Pierre-Yves
LET
Lyon - France

RAKOTORININA Charles
DTT
Antananarivo - Madagascar

RANDOLPH Céline
MECCAGPDPE
Cotonou - Bénin

RISKALLA Hans Albert
GTZ
Yaoundé - Cameroun

RIZET Christophe
INRETS
Arcueil - France

SANNI Salomon
SOBEMAP
Cotonou - Bénin

SANWIDI Serge
DTTM
Ouagadougou - Burkina Faso

SECK Babacar
DTT
Dakar - Sénégal

SIDIBE Sidiki
PASEC-T
Ouagadougou - Burkina Faso

SINA Moumouni
PRI
Niamey - Niger

SMAGGHE Jean
ISTED
Paris - France

STRASSLER Jakob
HELVETAS
Cotonou - Bénin

SYLLA Cheick Tidiane
AIR AFRIQUE
Abidjan - Côte d'Ivoire

TEURNIER Pierre
CRET-LOG
Aix-en-Provence - France

THIAM Abdel Aziz
SITARAIL
Abidjan - Côte d'Ivoire

THIAM Ousmane
CETUD
Dakar - Sénégal

TODJINOUE Didier
CNRS
Cotonou - Bénin

TOLO François
DET
Cotonou - Bénin

TOSSOU Calixte
DTT - MTPT
Cotonou - Bénin

TOURE Zoumana
PAA
Abidjan - Côte d'Ivoire

TRAORE Tiécoura
ESACC-GT
Bamako - Mali

VEHOUNKPE Ernest
DET
Cotonou - Bénin

VEH-SODET Félix
Mairie Abidjan
Abidjan - Côte d'Ivoire

VITODEGNI Nestor
CNRS
Cotonou - Bénin

WANE Ibra Birane
AIR AFRIQUE
Cotonou - Bénin

YAMADJAKO Sélomé
PDM
Cotonou - Bénin

YEO Tiovaga
Ministère des transports
Abidjan - Côte d'Ivoire

YEOU Mesmer
CUC
Cotonou - Bénin

YORO Gouali Emmanuel
OSER
Abidjan - Côte d'Ivoire

ZAGRE Sibdou Désiré
SLM
Ouagadougou - Burkina Faso

ZORO Bi Nagoné
CI-PAST
Abidjan - Côte d'Ivoire

PROGRAMME

RESPONSABILITE SCIENTIFIQUE

*Comité : A. BONNAFOUS, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, France
K-J. BUDIN, Banque mondiale, Washington, USA
X. GODARD, INRETS, Arcueil, France
M. KANTE, SITRASS, Bamako, Mali
H. NGABMEN, GIRET, Youndé, Cameroun
M. NIATY-MOUAMBA, SITRASS, Cotonou, Bénin
M. PLESSIS-FRAISSARD, Banque mondiale, Washington, USA
C. RIZET, INRETS, Arcueil, France
N.B. ZORO, AIDET, Abidjan, Côte d'Ivoire*

*Secrétariat : A. P. ADOLEHOUME, Délégué Général SITRASS
D. BLOY, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, France
P-Y PEGUY, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, France*

PROGRAMME

Mardi 2 novembre

8 heures

Accueil des participants, remise des dossiers

8h30-10h

Séance d'ouverture

Président : Ferdinand ASSOGBA, Directeur Général du Port Autonome de Cotonou

- Mot introductif de Monsieur Théodore GLELE, Coordonnateur national PST, Bénin
- "Un élément moteur de la réussite des PST en Afrique : le développement des capacités de recherche et d'expertise. L'expérience du réseau SITRASS", Maurice NIATY-MOUAMBA, Président SITRASS
- Conférence introductive de Monsieur Le Professeur Alain BONNAFOUS, "Enjeux et acceptabilité des PST en Afrique sub-saharienne"
- Allocution d'ouverture de son Excellence Monsieur Joseph Sourou ATTIN, Ministre des Travaux Publics et des Transports du Bénin

11h00-13h

Thème 1 : Position globale du problème : enjeux et résultats des PST en Afrique

Président : Dote COULIBALY, Directeur de Cabinet, Ministère des transports, Côte d'Ivoire

Rapporteur : Pierre-Yves PEGUY, LET, France

- | | |
|-------------------------------------|---|
| - S. HALLGRIMSSON (Banque mondiale) | Processus institutionnel et mise en place des PST : que peut-on tirer de l'expérience de la Banque mondiale ? |
| - T. GLELE (PST Bénin) | L'expérience béninoise des PST : bilan et réflexions |
| - X. GODARD (INRETS-SITRASS) | Afrique
Le système des transports urbains ou la résistance face aux tentatives de réforme institutionnelle |
| - A.A THIAM (SITARAIL) | Premiers bilans de la première mise en concession ferroviaire en Afrique |

14h30 - 18h

Thème 2 : Débat guidé. Bilan, expériences et enseignements des PST nationaux**Président : Pr Alain BONNAFOUS, Vice-président SITRASS, France****Rapporteur : Dr Mory KANTE, vice-président SITRASS, Mali****Participants :**

- N. KABA, Coordonnateur CI-PAST, Côte d'Ivoire	- Coordonnateur PST, Sénégal
- S. SIDIKI, Coordonnateur PASEC-T, Burkina Faso	- Y. KONE, Coordonnateur PST, Mali
- J-B SINDEU, Coordonnateur PST, Cameroun	- J. RASOAVAHINY, Directrice Plan Madagascar
- A. N. TASSY, Coordonnateur CISCIP, Tchad	- R. DAMAS, Responsable PAPSUT, Gabon
- S. MOUMOUNI, Coordonnateur PRI, Niger	- P. GONDAMOVO, Ministère des transports, RCA
- T. GLELE, Coordonnateur PST, Bénin	- D. MBOUKOU MBOUNGOU, Chercheur, Congo

Mercredi 3 novembre**Thème 3****Travaux en ateliers****Atelier 1 : "Transport et entretien routiers, transport aérien"**

8h30 - 16h00

Président : David OLODO, Directeur des Routes et Ouvrages d'Art, Bénin**Rapporteur : N. ZORO BI, Président AIDET, assistant du Coordonnateur CI-PAST, Côte d'Ivoire**

- K. ADANTOR, MTP/FER, Togo	Bilan et perspectives du Fonds d'entretien routier du Togo
- B.N. ZORO, CI-PAST, Côte d'Ivoire	Premiers résultats de la réforme de l'entretien routier en Côte d'Ivoire
- Union européenne	Appui aux programmes d'entretien routier et à la promotion des PME
- D. ZAGRE, SLM, Burkina Faso	La privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso
- I. MONTCHO, DROA, Bénin	La réforme de l'entretien routier au Bénin
- H. A. RISKALLA, GTZ, Cameroun	Privatisation de l'entretien des routes bitumées au Cameroun
- H. NGABMEN, GIRET, Cameroun	Amélioration durable de l'état des routes camerounaises : un chantier prioritaire et laborieux
- G. METCHIES, GTZ, Allemagne	Taxes sur les produits pétroliers et financement de l'entretien routier
- C.T. SYLLA, Air Afrique, Côte d'Ivoire	Bilan et perspectives des réformes dans le secteur aérien : l'exemple d'Air Afrique
- F. MOULARA, AFD, France	La privatisation de l'exploitation des aéroports

16h30 - 18h00

- C.T. SYLLA, Air Afrique, Côte d'Ivoire	Bilan et perspectives des réformes dans le secteur aérien : l'exemple d'Air Afrique
- F. MOULARA, AFD, France	La privatisation de l'exploitation des aéroports

Atelier 2 : "Transport ferroviaire, ports et transport maritime"

8h30 - 12h00

Président : Abdel Aziz THIAM, Directeur Général SITARAIL**Rapporteur : Calixte A. TOSSOU, Directeur des transports terrestres, Bénin**

- K-J. BUDIN, Banque mondiale	La mise en concession des réseaux ferroviaires en Afrique
-------------------------------	---

- P-Y. PEGUY, LET, France

Performances des entreprises de transport ferroviaires

- Y. MONTPERT, BOLLORE, France

Mise en concession : bilan et perspectives de l'expérience de Bolloré

- T. TRAORE, RCFM, Mali

Gestion de l'exploitation du corridor ferroviaire Dakar-Bamako

14h00 - 18h00

Président : Jean SMAGGHE, Président ISTED, France**Rapporteur : Béatrice ADOLHOUME, Chargée pôle transports, ISTED, France**

- M. AUDIGE, SSATP, Washington

Résultats et perspectives des réformes portuaire et maritime

- F. ASSOGBA, PAC, Bénin

La restructuration du port de Cotonou : des éléments positifs pour l'avenir

- C. RIZET, INRETS, France

Le difficile processus de restructuration du port de Douala

- E. K. NGBALA, PAA, Côte d'Ivoire

Les réformes du port d'Abidjan

Atelier 3 : " Transports urbains et transport rural"

8h30 - 16h00

Président : JP ELONG-MBASSI, Coordonnateur PDM, Bénin**Rapporteur : Hubert NGABMEN, GIRET, Cameroun**

- P. BULTYNCK, Banque mondiale	Eléments durables pour une réforme institutionnelle
- JF MARTEAU/N. ZORO BI, Côte d'Ivoire	Point et perspectives des réformes des transports urbains à Abidjan
- E. BOUPDA, Université Douala	Le chaos dans les transports urbains à Douala cinq ans après la liquidation de la SOTUC : un état de la question à travers le réseau
- P. TEURNIER, CRET-LOG, France	Révision du cadre institutionnel des transports urbains à Dakar : un processus délicat
- V. ONGOLO, Université Yaoundé 2	Signification, bilan et perspectives de la concession des lignes de transports urbains à Yaoundé
- I. DIOUF, CETUD, Sénégal	Dix ans de tentatives de réorganisation des cars rapides à Dakar
- S. BAMAS, BERTS, Burkina Faso	Contribution de la recherche au développement des transports urbains à Ouagadougou

16h30 - 18h00

- S. HALLGRIMSSON, Banque mondiale	Bilan et perspectives du programme transport en milieu rural
- ABLOUTAN Coffi, DROA, Bénin	Stratégie de développement du transport rural au Bénin
- J. LOMBARD, INRETS, France	Les difficultés du PST malien dans la région de Kayes

Jeudi 4 novembre

8h30 - 10h30

*Président : Maurice NIATY-MOUAMBA, Président SITRASS**Rapporteur : Amakoé P. ADOLEHOUME, Délégué Général SITRASS*

- Assemblée générale SITRASS Animée par A. BONNAFOUS, M. KANTE, M. NIATY-MOUAMBA et A. ADOLEHOUME : présentation des activités et des comptes, renouvellement du bureau, discussion sur les modalités de cotisation, modalités, choix du thème et du lieu de SITRASS 6, ...

11h00 - 12h00

*Séance de clôture**Président : Théodore GLELE, Coordonnateur national, PST Bénin**Rapporteur : Amakoé P. ADOLEHOUME, Délégué Général SITRASS*

- X. GODARD/A. TOSSOU Synthèse des travaux, perspectives

- Clôture du séminaire Son Excellence Monsieur Joseph Sourou ATTIN, Ministre des Travaux Publics et des Transports du Bénin

Rapporteur Général : Pierre-Yves PEGUY, LET, France

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
A. ADOLEHOUME/M. NIATY-MOUAMBA	
Présentation générale	5
A. BONNAFOUS	
Enjeux et acceptabilité des PST en Afrique sub-saharienne	9
THEME 1 : EXPERIENCES ET ENSEIGNEMENTS DES PST NATIONAUX.....	15
T. GLELE	
L'expérience béninoise des PST : bilan et réflexions.....	17
S. SIDIBE	
Objectifs, impacts et nouvelle stratégie du PASEC-T du Burkina	31
J. MEYO-SOUA	
Le projet sectoriel des transports du Cameroun	41
R. DAMASE	
Le PAPSUT du Gabon	67
M. SINA	
Le projet de rehabilitation des infrastructures de transport du Niger	87
P. GONDAMOVO	
Renforcement et développement des capacités de gestion du secteur en RCA.	105
M. LO	
Le PAST du Sénégal : évaluation sommaire et leçons.....	123
A. N. TASSY/I. PALKOUBOU	
Les projets sectoriels des transports du Tchad	131
KEITA/ADOLEHOUME/PEGUY/RIZET	
Les PST : synthèse thématique	139
THEME 2 : LA REFORME DE L'ENTRETIEN ROUTIER	157
D. ZAGRE	
La privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso	159

B.N. ZORO	
Premiers bilans de la réforme ivoirienne	167
I. MONTCHO	
La réforme de l'entretien routier au Bénin	173
H. NGABMEN	
Amélioration durable de l'état des routes camerounaises	179
ADANTOR / M. AKPOVI	
Bilan et perspectives du Fonds d'entretien routier du Togo	193
THEME 3 : LES MISES EN CONCESSION FERROVIAIRE	213
K-J. BUDIN	
Les mises en concession ferroviaires en ASS	215
J-Y MONTPERT	
Bilan et perspectives de l'expérience de BOLLORE	223
P-Y. PEGUY	
Les performances des entreprises ferroviaires	235
THEME 4 : LES RESTRUCTURATIONS PORTUAIRES	247
M. AUDIGE	
Résultats et perspectives des restructurations portuaires et maritimes	249
F. ASSOGBA	
La restructuration du port autonome de Cotonou	259
C. RIZET	
Restructuration du port de Douala : la recherche de la bonne gouvernance ...	273
K. E. NGBALA	
Les réformes du port autonome d'Abidjan	287
THEME 5 : LES TRANSPORTS URBAINS	297
X. GODARD	
Les système de TU ou la résistance face aux réformes institutionnelles	299

P. TEURNIER	
Révision du cadre institutionnel des transports urbains à Dakar	311
JF MARTEAU / B.N. ZORO	
Points et perspectives des transports urbains à Abidjan	319
V. ONGOLO-ZOGO	
Signification, bilan et perspectives de la concession des lignes de TU	329
S. BAMAS	
Contribution de la recherche au développement des TU à Ouagadougou	337
THEME 6 : LES REFORMES DANS D'AUTRES SECTEURS	343
J. LOMBARD	
Les difficultés du PST malien dans la région de Kayes	345
C. ABLOUTAN	
Stratégie et développement du transport rural au Bénin	357
F. MOULARA	
Les réformes de l'exploitation des aéroports	365
C.T. SYLLA	
Les réformes dans l'aérien : l'exemple d'Air Afrique	371
SYNTHESE DES DEBATS ET PERSPECTIVES	379
GODARD/LOMBARD/PEGUY/RIZET	
Rapport général	381
LISTE DES PARTICIPANTS	393
PROGRAMME DU SEMINAIRE	403
TABLE DES MATIERES	409

UNE SELECTION DES PUBLICATIONS SITRASS

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne.**

Cas de la Côte d'Ivoire, 125 p., 1989

Prix : 125 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne.**

Cas du Mali, 125 p., 1989

Prix : 125 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne.**

Cas du Cameroun, 65 p., 1989

Prix : 90 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne. Rapport de synthèse**, 58 p., juin 1989

Prix : 80 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Economie et politiques du camionnage en Afrique sub-saharienne. Actes du SITRASS**

1, Yamoussoukro, 20-22 nov. 1989, 290p., 1989

Prix : 300 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Organisation des transports urbains en Afrique sub-saharienne. Les acteurs, les méthodes. Actes du SITRASS 2**, Ouagadougou, 14-17 janvier 1992, 145 p., 1992.

Prix : 300 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Les systèmes d'information et de formation dans le secteur des transports en Afrique sub-saharienne. Actes du SITRASS 3**, Dakar, 16-18 mars 1994, 311 p. 1997

Prix : 300 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Les transports urbains non motorisés en Afrique sub-saharienne. Cas du Burkina Faso**, 138 p., juin 1995, Prix : 125 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port

☐ **Les transports urbains non motorisés en Afrique sub-saharienne. Cas du Mali**, 170 p., décembre 1995, Prix : 150 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port

☐ **Annuaire des membres du réseau SITRASS, 2000**

Prix : 150 FF (TVA 5,5 % incluse), frais de port compris.

☐ **Efficacité, concurrence, compétitivité : la chaîne de transport en Afrique sub-saharienne**, 419 p., juin 1997, 300 FF (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Les projets sectoriels des transports en Afrique sub-saharienne : bilan et réflexions**, actes du SITRASS 5, 420 p., nov. 1999, 300 FF (TVA 5,5 %) + frais de port.

Réduction tarifaire de 50 % pour les membres de la zone F CFA à jour de leur cotisation

Commande à adresser à : SITRASS, LET, 14 av. Berthelot, 69363 LYON Cedex 07 -

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)

2, avenue du Général Malleret-Joinville
94114 ARCUEIL CEDEX - France
Tél. : (33-1) 47 40 70 00
Télécopie : (33-1) 45 47 56 06

Laboratoire d'Economie des Transports (LET)

14, avenue Berthelot
69363 LYON Cédex 07 - France
Tél. : (33) 72 72 64 03
Télécopie : (33) 72 72 64 48

Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT)

BP 351
COTONOU - Bénin
Tél : (229) 31 37 51
Télécopie : (229) 31 37 51
e-mail : pst@bow.intnet.bj

Prix de vente : 300 FF (HT)

